



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **J. D.**, zastoupené Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Opatovická 4, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti: **1) P. W.**, **2) Mgr. J. K.**, oba zastoupeni JUDr. Jiřím Kratochvílem, advokátem se sídlem Petráská 1136/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2006, čj. S-MHMP 403688/2006/OST/So/Pe, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2008, čj. 7 Ca 48/2007 - 60,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2008, čj. 7 Ca 48/2007 - 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví k odvolání žalobkyně změnil rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 5 ze dne 1. 9. 2006, čj. Vys. Koš. 771 1875/06-HR-R, kterým byla stavebníkům P. W. a Mgr. J. K. dodatečně povolena stavba rodinného domu na pozemku č. parc. 1374/1 v k. ú. Košíře, a současně užívání této stavby tak, že vypustil I. část výroku týkající se povolení výjimky pro zastavění pozemku a v II. části výroku nahradil text „...stavbu rodinného domu...“ textem „...stavbu bytového domu...“. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který jí rozsudkem ze dne 31. 7. 2008, čj. 7 Ca 48/2007 - 60, vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů uvedl, že správní orgán prvního stupně posuzoval stavbu jako stavbu rodinného domu, přičemž dospěl k závěru, že stavba je v souladu s požadavky vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, (dále též „vyhl. OTPP“), tedy v souladu s veřejným zájmem. Žalovaný v odvolacím řízení změnil právní kvalifikaci stavby tak, že se jedná o bytový dům, a v tomto smyslu se vypořádal s námitkami žalobkyně. Podle městského soudu však zcela pominul fakt, že právní úprava v uvedené vyhlášce je u bytových domů oproti domům rodinným v mnoha směrech odlišná.

Pokud žalovaný dospěl k závěru, že se jedná o stavbu bytového a nikoliv rodinného domu, bylo nezbytné provést nové komplexní hodnocení jejího souladu s veřejným zájmem, resp. uvedenou vyhláškou. Toto hodnocení správní orgán prvního stupně logicky neprovedl, neprovedl jej však ani žalovaný, který skutečností, že se jedná o bytový dům, pouze vyvracel odvolací námitky žalobkyně, aniž by však bez ohledu na tyto námitky soulad stavby bytového domu s veřejným zájmem komplexně hodnotil. Za zcela nedostačující považoval městský soud obecný poukaz na soulad stavby s územním plánem. Postup žalovaného byl navíc nesprávný - pokud totiž došlo k takto zásadní změně právního hodnocení předmětu řízení, nebylo na místě měnit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, žalovaný měl toto rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Až do rozhodnutí o odvolání byla stavba stavebním úřadem i účastníky hodnocena jako rodinný dům. Pokud se jedná dle žalovaného o bytový dům, bylo na místě rozhodnutí, jež na tuto skutečnost vůbec nebralo zřetel, zrušit a vrátit věc k dalšímu řízení, v němž je nutné nově zjistit skutkový stav rozhodný pro právní posouzení věci. Tak bude účastníkům dána možnost v případně podaném odvolání adekvátně reagovat na zjištění správního orgánu pro posouzení věci rozhodná a podrobit je přezkumu v odvolacím řízení. Postupem žalovaného účastníci řízení tuto možnost neměli, řízení je tak zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Městský soud uzavřel, že v řízení nebyly zjištěny skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro vydání žalovaného rozhodnutí tak, aby bylo možné věc posoudit po právní stránce. Rozhodnutí žalovaného tak je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné a bylo stíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

Stěžovatelé jako osoby zúčastněné na řízení napadli rozsudek městského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatelé k soudem vytykaným vadám napadeného rozhodnutí namítají, že žalovaný tím, že provedl částečnou změnu prvostupňového rozhodnutí nepůsobil újmu z důvodu ztráty možnosti se odvolat žádnému účastníkovi, kterému by byla ukládána jakákoliv povinnost. Správní řád nebránil žalovanému částečně změnit prvostupňové rozhodnutí. S poukazem na ekonomii řízení poukazují na praxi odvolacích orgánů, že v případě, kdy je možné měnit nesprávná prvoinstanční rozhodnutí, je zcela nadbytečné je rušit a věci vracet k dalšímu projednání. Považují tak za nepřijatelné, aby soud – pokud to zákon umožňoval – vytykal žalovanému, že ve věci rozhodl meritorně sám.

Dále namítají, že skutečnost, že žalovaný změnil kvalifikaci předmětné stavby z rodinného na bytový dům, nemělo fakticky žádné jiné dopady na účastníky řízení než ty, jež jsou rozebrány v rozhodnutí žalovaného, zvláště žalobkyně nemohla být touto změnou dotčena na svých právech. Žalovaný byl pouze povinen zhodnotit, zda předmětná stavba při změně své kvalifikace splňuje nároky, které na ni kladou příslušné právní předpisy.

Za nepravdivé považují stěžovatelé tvrzení městského soudu, podle něž žalovaný neprovedl komplexní hodnocení souladu předmětné stavby s veřejným zájmem. Odkazují na dotčené rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, že „stavebníci v řízení prokázali, že předmětná stavba je v souladu s veřejným zájmem“.

Na základě všech výše uvedených skutečností stěžovatelé navrhli, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil pro nezákonnost.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je stejně jako stěžovatelé přesvědčen o tom, že jeho postup byl zcela v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), tj., že byly v daném případě splněny zákonné předpoklady pro provedení změny prvoinstančního rozhodnutí, neboť jím nebyla žádnému účastníkovi ukládána jakákoliv povinnost a hrozila by újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Šlo o opravu klasifikace předmětné stavby, tedy o vadu, jež bylo možno napravit v odvolacím řízení a k níž nebylo zapotřebí žádných nových skutečností a důkazů. Odvolacím orgánem bylo z dokumentace pouze ověřeno, že se v daném případě jedná o stavbu, která je částečně zapuštěna do svahu. Městský soud tak bez opory ve správním spisu vytkl vadu, že nebylo provedeno zhodnocení opravy pojmu předmětné stavby. Žalovaný zdůraznil, že to, zda stavba pro bydlení má parametry rodinného nebo bytového domu, musí jednoznačně vyplývat z projektové dokumentace. Skutečnost, že stavební úřad (tj. správní orgán prvního stupně) nesprávně označil stavbu jako rodinný dům, nemá na práva účastníků řízení vůbec žádný dopad. Proto by zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání výhradně proto, aby byla provedena tato oprava, znamenalo porušení § 6 správního řádu, tj. požadavku na vyřízení věci bez zbytečných průtahů a tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti označila odůvodnění stěžovatelů za zmatečné, neboť na jedné straně vytýkají soudu, že nezjistil skutečnosti rozhodné pro posouzení, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro vydání žalovaného rozhodnutí, a na druhé straně oni sami uvádějí nejméně dva důvody, které městský soud napadenému rozhodnutí vytkl. S ohledem na odůvodnění rozsudku se žalobkyně domnívá, že stěžovatelé chybně pochopili důvod, nebo se mu záměrně vyhnuli, proč městský soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Dále poukázala na mylný závěr stěžovatelů, že by městský soud vytýkal žalovanému, že ve věci rozhodl meritorně sám a z toho důvodu rozhodnutí zrušil. Městský soud napadené rozhodnutí zrušil, neboť až do jeho vydání byla stavba stavebním úřadem i účastníky řízení hodnocena jako rodinný dům a pokud pak žalovaný označil dům za bytový, bylo jeho povinností vrátit věc správnímu orgánu prvního stupně, aby byl nově zjištěný skutkový stav promítnut do právního posouzení věci. Dle názoru žalobkyně městský soud správně dovodil, že pokud žalovaný i za takové situace vydal meritorní rozhodnutí, odepřel možnost účastníků řízení na tuto změnu v označení stavby reagovat. Žalobkyně se tudíž domnívá, že předmětná kasační stížnost není důvodná a navrhuje její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Především je nutno přisvědčit žalovanému, že je na stavebním úřadu, aby vždy posoudil kvalifikaci předmětné stavby (v daném případě zda se jedná o rodinný či bytový dům), přičemž vychází ze všech skutečností zjištěných v průběhu stavebního řízení, především z projektové dokumentace. Samotné nepřesné označení v žádosti o povolení stavby či v projektové dokumentaci nemůže být zásadní překážkou pro vyhovění žádosti stavebníka za situace, kdy se jedná toliko o formální nepřesnost bez dopadu na hmotná či procesní práva účastníků řízení, či bez vlivu na jiné skutečnosti, které by bránily vydání stavebního povolení.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůvodnil, proč dospěl k závěru, že dotyčnou stavbu je nutno kvalifikovat jako stavbu bytového domu. Uvedl, že „podle výškových kót terénu ve výkresech řezů je zřejmé, že podlaží označené v projektové dokumentaci jako 1. NP, má úroveň podlahy min. 2,35 m pod úrovní upraveného terénu. Podle čl. 3 odst. 1 vyhl. OTPP je podlaží, které má úroveň podlahy nebo její větší části níže, než 0,80 m pod nejvyšším bodem přilehlého terénu v pásmu širokém 3,0 m po obvodu stavby, podlažím podzemním. Předmětná stavba má tedy 2 podzemní podlaží a nesplňuje tak definici rodinného domu uvedenou v čl. 3 odst. 1 písm. m) vyhl. OTPP, podle které může rodinný dům mít nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkrovní. Stavba tedy není rodinným domem a musí být proto posuzována z hledisek vyhl. OTPP týkajících se bytových domů.“

Nelze tedy dovodit, že by rozhodnutí v samotné otázce kvalifikace stavby bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný dostatečně určitě vyjádřil, o které skutečnosti (o obsah projektové dokumentace) svůj názor opírá, přičemž v tomto směru vlastní obsah dokumentace není zpochybňován. Zbývá tedy na posouzení, zda se jednalo pouze o nepřesné označení, a to i v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jak dovozují stěžovatelé i žalovaný ve svém rozhodnutí a ve vyjádření ke kasační stížnosti, nebo zda se jednalo o podstatnou změnu, která může mít v tomto konkrétním případě dopad na hmotná či procesní práva účastníků, resp. žalobkyně (se zřetelem na uplatněné žalobní důvody). Úvaha městského soudu je v tomto směru pouze všeobecná bez bližšího uvedení, která konkrétní práva žalobkyně touto změnou výroku rozhodnutí byla dotčena.

V důsledku toho i závěr městského soudu, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně mělo být vzhledem k takovéto „zásadní změně právního hodnocení předmětu řízení“ zrušeno a vráceno mu k dalšímu řízení, a nikoli změněno, je bez konkrétnější argumentace [včetně vypořádání se s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu].

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu pro nezákonnost dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem dle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2009

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu