



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Evy Kyselé v právní věci žalobce: **J. K.**, zast. JUDr. Vlastislavem Karlem, advokátem, se sídlem v Praze 3, Chlumova 10, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor stavební, se sídlem v Praze 1, Mariánské nám. 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2004, č. j. 6 Ca 79/2003 – 27,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2004, č. j. 6 Ca 79/2003 – 27 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Ve výroku označeným rozsudkem Městského soudu v Praze byla zamítnuta žaloba žalobce směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2002 č. j. MHMP-12904/2002/VYS/Ja, kterým byl změněn výrok rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 6 č. j. výst:sine/D 290 Dej/01-Jed ze dne 15. 11. 2001 tak, že žalobce jako osoba podnikající podle zvláštních předpisů pod obchodním jménem J. K. – A. J.K. je odpovědný za spáchání správního deliktu dle § 106 odst. 3 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon), kterého se dopustil tím, že v období od 6. 2. 2001 do 26. 2. 2002 užíval část stavby č. p. 290 v k.ú. D., M. 7, P. 6, bez kolaudačního rozhodnutí jako restauraci. Za to se mu dle § 106 odst. 3 stavebního zákona ukládá pokuta ve výši 500 000 Kč.

Se žalobní námitkou, že měl žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušit pro nicotnost, jelikož neobsahovalo údaj o období, za které mu byla pokuta uložena, se soud neztotožnil a uvedl, že tato skutečnost nicotnost rozhodnutí nezpůsobuje a obsahoval-li výrok náležitosti stanovené v § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen správní řád, s. ř.), bylo

to dostačující. Nulita přichází v úvahu pouze ve výjimečných případech, např. v důsledku nejtěžších vad příslušnosti, absolutního nedostatku formy, požadavku plnění fakticky nemožného, kdy vůbec o aktu nelze hovořit. K namítané nepřiměřenosti uložené pokuty soud vyslovil, že dle jeho názoru žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl skutečnosti, které byly podkladem pro rozhodnutí a jakými úvahami byl veden při stanovení výše ukládané pokuty. Stavební zákon výslovně neuvádí hlediska, která je při stanovení výše pokuty třeba zohlednit, avšak z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, které okolnosti vzal žalovaný v úvahu a jak je hodnotil. Správní uvážení má oporu v obsahu správního spisu, odpovídá zjištěným skutečnostem a není v rozporu s pravidly logického uvažování, proto nelze mít zato, že byla pokuta uložena v rozporu s právními předpisy. Jelikož žalobce začal provádět stavební práce bez stavebního povolení, poté užíval prostory jako restauraci, aniž bylo k tomu vydáno kolaudační rozhodnutí, a to po poměrně dlouhou dobu, přes výzvy k zastavení činnosti, dospěl soud k závěru, že trest za správní delikt nebyl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, takže nebyl důvod pro postup podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.). Proti tvrzeným průtahům v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona měl žalobce možnost bránit se jinými způsoby v rámci tohoto řízení.

Včasnou kasační stížností žalobce (dále též jen „stěžovatel“) napadl tento rozsudek z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhl zrušení rozsudku a vrácení věci Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Za prvé tvrdil, že soud rozhodl ve věci bez jednání, ačkoli stěžovatel včas k výzvě soudu dle § 51 odst. 1 s. ř. s. vyjádřil svůj nesouhlas s vyřízením věci bez jednání a trval na jeho nařízení, což představuje jinou vadu v řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Má zato, že mu takovým postupem soudu byla odňata možnost účinné obrany při hájení svých oprávněných zájmů, když soud při svém rozhodování nevzal v úvahu vadu napadeného správního rozhodnutí a opomněl souvislosti, za nichž žalovaný v odvolacím řízení rozhodl o uložení pokuty za správní delikt.

Rozhodnutí soudu považoval za nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť soud neposuzoval možnost odstranění vady vyskytnuvší se v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, spočívající v neuvedení údaje o období, za něž mu byla pokuta uložena, žalovaným jako orgánem odvolacím, který ji „zhojil“ tím, že údaj do výroku doplnil. Soud oprávnění odvolacího orgánu zhojit takovou vadu nehodnotil, neboť vycházel z předpokladu, že šlo o rozhodnutí bezvadné, obsahující náležitosti uvedené v § 47 s. ř. S ohledem na zastaralost právní úpravy, jejíž aplikace v měnících se společenských podmínkách není často možná bez judikatury a sjednocujících stanovisek, nelze vycházet z tak úzce chápaného textu správního řádu. Je nezpochybnitelné, že výrok správního aktu musí být přesný, určitý a srozumitelný. Deliktní jednání musí být specifikováno natolik určitě, aby nemohlo být zaměněno za jiné, což obzvláště platí u deliktů trvajících. I když vada, kterou bylo zatíženo rozhodnutí vydané v prvním stupni, nezpůsobuje nicotnost takového aktu (jak původně stěžovatel mínil), měl se soud námitkou stěžovatele o nemožnosti jejího zhojení v odvolacím řízení zabývat. V této souvislosti stěžovatel spatřuje i naplnění dalšího důvodu kasační stížnosti, uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to nesprávného právního posouzení otázky zákonnosti předmětného rozhodnutí správního orgánu pro vady jeho výrokové části. Odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 225/97 týkající se rozhodnutí o správním deliktu užívání stavby

bez kolaudačního rozhodnutí, z něhož jednoznačně vyplývá, že „vždy je třeba v rozhodnutí vymezit dobu protiprávního jednání, za kterou byla pokuta uložena“.

Důvod kasační stížnosti uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů, spatřoval stěžovatel v tom, že soud vůbec nehodnotil jeho námitku o nepřiměřených průtazích v řízení podle stavebního zákona, jako významné okolnosti způsobilé odůvodnit snížení uložené pokuty či upuštění od ní. Úvaha soudu, že se měl stěžovatel možnost bránit jinými způsoby v rámci stavebního řízení, je zcela nedostačující a může být nazírána jako útok na právem chráněné zájmy občana. Nedostatky v činnosti správních orgánů totiž nelze omlouvat argumentací, že občan jako účastník řízení nevyužil všech prostředků obrany, když navíc správní řád ani účinné prostředky neposkytuje. Nepřiměřenost výše uložené pokuty, jež měla odůvodnit postup soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s. (změna napadeného rozhodnutí tak, že se od trestu upouští) dovozoval stěžovatel z okolností, za nichž byla uložena. Zejména měl namysli to, že byla uložena rozhodnutím ze dne 15. 11. 2001, když následujícího dne (16. 11. 2001) bylo rozhodnuto o dodatečném povolení stavebních úprav a zároveň o povolení jejich užívání. Zdůraznil, že žalovaný rozhodl dne 25. 7. 2000 o zrušení prvostupňového rozhodnutí ve věci povolení stavebních úprav a až po více než roce (3. 8. 2001) orgán prvního stupně řízení přerušil, aby stěžovatele vyzval k odstranění formálních nedostatků žádosti, které dříve přehlédl. Pokuta byla tedy uložena zhruba po 16ti měsících nečinnosti správních orgánů. Závěr soudu o tom, že správní uvážení není v rozporu s pravidly logického uvažování a uložení pokuty ve výši 500 000 Kč není v rozporu s právními předpisy, považoval za absurdní. Pro navrhovaný postup podle § 78 odst. 2 s. ř. s. není třeba, aby napadené rozhodnutí bylo v rozporu s právními předpisy, je tomu právě naopak. Stěžovatel uváděl jako důvod nepřiměřenosti výše uložené pokuty i jiné okolnosti, než jaké vyplynuly z rozhodnutí správních orgánů. Odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 750 000 Kč podal stěžovatel za hmotněprávního stavu, kdy částka 500 000 Kč tvořila spodní hranici rozpětí stanoveného § 106 odst. 3 stavebního zákona, přičemž žalovaný o něm rozhodoval v době, kdy byla na základě nálezu Ústavního soudu spodní hranice ze zákona vypuštěna. K této skutečnosti však žalovaný vůbec nepřihlédl, ač tak učinit měl. Soud se rovněž nevypořádal s důkazním návrhem stěžovatele (důkazem o průtazích ve správním řízení a současného trvání deliktu), což zakládá jak nepřezkoumatelnost, tak i protiústavnost napadeného rozsudku.

Žalovaný v písemném vyjádření k obsahu kasační stížnosti uvedl, že dle jeho názoru se soud s námitkou týkající se tvrzené nemožnosti zhojit vadu prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení vypořádal a v odůvodnění svého rozhodnutí blíže rozvedl vady, které by mohly nicotnost způsobit. S tím se ztotožnil a zopakoval, že neuvedení doby protiprávního jednání mohlo způsobit vadnost, nikoli však nicotnost rozhodnutí vydaného v prvním stupni. Bylo jeho povinností v odvolacím řízení ve smyslu § 59 odst. 1 s. ř. vadné rozhodnutí změnit a chybějící údaje ověřitelné ve správním spise do výroku doplnit. K další námitce ohledně nepřiměřenosti výše pokuty uvedl, že při podání odvolání stěžovatel evidentně nepovažoval částku 500 000 Kč za zjevně nepřiměřenou a nepředložil žádný důkaz o tom, že by se v mezidobí jeho poměry změnily, proto ji považuje za účelovou. Poukázal na to, že prostory restaurace, za jejichž užívání bez kolaudace byla pokuta uložena, byly provedeny bez stavebního povolení. Užívání pokračovalo i po výzvách stavebního úřadu. Nález Ústavního soudu, jehož se stěžovatel dovolává, nevyloučil možnost uložení pokuty v této výši, představující polovinu zákonné sazby. Žalovaný má zato, že uložení takové pokuty odůvodňují přitěžující okolnosti popsané v odůvodnění jeho rozhodnutí. Soud se touto námitkou zabýval a zkoumal, zda změna rozhodnutí v odvolacím řízení nevybočila

z mezí správního uvážení. K stížnímu bodu tvrdícímu, že soud pominul podání stěžovatele, jímž trval na nařízení jednání ve věci, se nevyjádřil, protože neměl k dispozici soudní spis, z něhož by toto tvrzení bylo možné ověřit. V závěru vyslovil domněnku, že pokud nebyla kasační stížnost podána k poštovní přepravě nejpozději 15. 6. 2004, je opožděná a Nejvyšší správní soud by ji proto měl odmítnout. Byla-li podána včas, navrhl zamítnutí.

Kasační stížnost byla podána k poštovní přepravě dne 15. 6. 2004 (úterý), což při počátku běhu dvoutýdenní lhůty po dni doručení napadeného rozsudku (úterý 1. 6. 2004), stanovené zákonem pro její podání, představuje právě poslední den. Pravidla pro běh lhůt upravená v ustanovení § 40 odst. 1, 2 s. ř. s. říkají, že lhůta počne běžet počátkem dne následujícího po skutečnosti určující její počátek a je-li určena podle týdnů (jako v tomto případě), končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje s dnem, který určil počátek lhůty. Lhůta dvou týdnů stanovená § 106 odst. 2 s. ř. s. pro podání kasační stížnosti počala plynout dne 2. 6. 2004 (středa), když její počátek určil den doručení napadeného rozsudku žalobci (úterý 1. 6. 2004), a skončila opět v úterý, dne 15. 6. 2004. Je tedy zřejmé, že kasační stížnost byla podána včas, a tedy není důvodu pro žalovaným navrhované odmítnutí kasační stížnosti pro opožděnost.

Usnesením ze dne 22. 12. 2004 č. j. 4 As 46/2004 – 53 Nejvyšší správní soud přiznal k návrhu stěžovatele kasační stížnosti odkladný účinek.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze i řízení, jež jeho vydání předcházelo, přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Ze soudního spisu bylo zjištěno, že soud poté, co žalovaný na jeho výzvu obsahující (dle referátu na č.l. 16 p.v.) žádost o spis a vyjádření, kopii žaloby a „informace – nová věc“, zaslal soudu správní spisy a vyjádření k žalobě, doručil také zástupci žalobce dne 17. 7. 2003 výzvu obsahující kopii vyjádření žalovaného a „informace – nová věc“. Ačkoli v soudním spisu není založen originál písemnosti, v pokynech soudu soudní kanceláři označované jako „informace – nová věc“, lze z reakce žalobce založené na č.l. 21 usuzovat, že se soud dotazoval, zda účastníci řízení souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez jednání a současně je poučil o tom, že ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. i v případě, že účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu nevyjádří svůj nesouhlas, má se za to, že je souhlas rovněž udělen. Pokyn byl předložen soudní kanceláři dne 15. 7. 2003 a téhož dne i vypraven. Žalobce ve svém podání ze dne 28. 7. 2003 doručeném do podatelny soudu osobně dne 30. 7. 2003 výslovně reagoval na přípis ze dne 15. 7. 2003 tak, že trval na tom, aby bylo ve věci nařízeno ústní jednání. Že se pod označením „informace – nová věc“ skutečně skrývala výzva předsedy senátu ke sdělení stanoviska k zamýšlenému rozhodnutí o věci samé bez jednání, napovídá i to, že žaloba byla podána pouhé dva měsíce a 11 dní po počátku účinnosti nového zákona, upravujícího postup soudu a účastníků ve správním soudnictví, soudního řádu správního. V tomto předpisu byla poprvé zakotvena možnost rozhodnutí věci bez jednání na základě souhlasu či souhlasného návrhu všech účastníků, případně na základě fikce takového souhlasu, proběhla-li marně dvoutýdenní lhůta stanovená předsedou senátu k vyjádření nesouhlasu s takovým postupem za předpokladu, že byl účastník o takovém následku poučen. V době podání žaloby a provádění nezbytných procesních úkonů tedy šlo o úpravu novou, což

je podpůrným argumentem pro závěr o obsahu písemné výzvy soudu vyhotovené dle pokynu ze dne 15. 7. 2003 k doručení „informace – nová věc“.

Dle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen. Dle *odstavce 2* téhož ustanovení stanoví-li tak tento zákon, rozhoduje soud bez jednání o věci samé i v dalších případech.

V dané věci lze mít vzhledem ke všem zjištěným skutečnostem, uvedeným shora, za to, že soud vyzval stěžovatele v roli žalobce, aby v zákonné lhůtě sdělil, zda souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez jednání, popřípadě ve stejné lhůtě sdělil soudu svůj nesouhlas s takovým postupem. Sdělil-li žalobce před uplynutím zákonné dvoutýdenní lhůty, že trvá na nařízení jednání a soud přesto jednání nenařídil a rozhodl ve věci, došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. To samo o sobě představuje naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., což vede ke zrušení rozsudku Městského soudu v Praze. Přezkoumávaným rozsudkem soud žalobu zamítl pro nedůvodnost, takže zde nemohla mít místa aplikace ustanovení § 51 odst. 2 s. ř. s. citovaného výše, jelikož soudní řád správní připouští vydání rozsudku bez jednání kromě případů uvedených v odstavci prvním pouze ruší-li soud napadené rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1, 2 s. ř. s., popřípadě vyslovuje-li jeho nicotnost. Právo účastníka řízení na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti se k věci vyjádřit, je v ústavněprávní rovině garantováno článkem 38 Listiny základních práv a svobod. Jeho porušení je důvodem ke zrušení rozhodnutí, jež je výsledkem řízení, v němž k takovému pochybení došlo, a vrácení věci soudu k dalšímu řízení.

V novém řízení Městský soud v Praze v souladu s oprávněným požadavkem žalobce (stěžovatele) a v souladu s právě vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) k projednání žaloby nařídí ústní jednání, ke kterému předvolá obě strany. V novém rozhodnutí ve věci samé vypořádávajícím se se všemi uplatněnými žalobními body budou zohledněny i výsledky jednání.

Vzhledem k tomu, že při ústním jednání (bude-li se konat) může být řízení před soudem doplněno ve směrech, jež nyní nelze předjímat, nemůže se Nejvyšší správní soud v tomto okamžiku vyjádřit k ostatním v kasační stížnosti uplatněným důvodům. Potvrzení správnosti postupu Městského soudu v Praze by postrádalo praktický význam za situace, kdy se ve věci bude konat další řízení a podobně lze uvážit i pokud jde o vytýkané nesprávné právní posouzení právní otázky v řízení před soudem, když nikdy nelze předem vyloučit doplnění právní argumentace či rozvedení ve lhůtě pro podání žaloby uplatněných žalobních bodů.

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 29. listopadu 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu