



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **A. spol. s r. o.**, zast. JUDr. Vladimírem Papežem, advokátem, se sídlem České Budějovice, J. Š. Baara 80, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor stavební, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **1) M. S., a. s.**, zast. Mgr. Petrem Kuchařem, advokátem, se sídlem Praha 1, Královská 664/11, **2) P. e., a. s.**, o kasační stížnosti společnosti M. S., a. s., proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2005, č. j. 9 Ca 144/2004 – 81,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 1. 4. 2004, č. j. MHMP-164808/2003/OST/Kš/Jd, bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 18. 9. 2003, č. j. Výst.3143/03-Do-2/1319. Rozhodnutím stavebního úřadu byla společnosti M. S., a. s. povolena změna stavby „Novostavba domu včetně přípojek kanalizace, vody, elektro, P. č. p. X, Ž. 33“ spočívající v přeprojektování uvedené stavby na hotel při zachování základní hmotové skladby uličního objektu a dvorních křídel s předsazeným arkýřem od 2. do 6. patra a se zvýšením počtu nadzemních podlaží při dodržení stejné výšky objektu s ustoupeným 7. patrem. Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobkyně, že stavební povolení na předmětnou stavbu pozbylo platnosti. Podle žalovaného lhůta pro zahájení stavby skončila dne 4. 11. 2001. Ze stavebního deníku předmětné stavby však vyplývá, že již ve dnech 1. a 2. 11. 2001 byly provedeny na stavbě práce směřující k její realizaci, se stavbou bylo tedy započato ve stanovené lhůtě a stavební povolení platnosti nepozbylo. K poukazu žalobkyně na rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2003, č. j. MHMP-61856/2003/VYS/Pa/Jd, žalovaný uvedl, že uvedeným rozhodnutím nebylo rozhodováno o

skutečnosti, zda stavba byla zahájena či nikoliv, a úvahy obsažené v odůvodnění tohoto rozhodnutí nejsou právně závazné. Podle žalovaného stavební úřad v otázce předložení hlukové studie až v rámci kolaudačního řízení postupoval v souladu se stanoviskem Hygienické stanice hlavního města Prahy, když podmínka stanovená tímto dotčeným orgánem státní správy byla převzata do výroku napadeného rozhodnutí jako podmínka č. 4. Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobkyně, že se stavební úřad nedostatečně vypořádal s jejími námitkami uplatněnými ve stavebním řízení, neboť v odůvodnění svého rozhodnutí stavební úřad podrobně uvedl, z jakého důvodu námitky žalobkyně zamítl. Tvrzení žalobkyně, že navrhovanou stavbou dojde k omezení provozu její stavby, bylo posouzeno jako nekonkrétní, proto se žalovaný nemohl k této odvolací námitce vyjádřit.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, v níž namítala nesprávnost závěru žalovaného, že původní stavební povolení nepozbylo platnosti. Konstatovala, že žalovaný vycházel ze záznamů ve stavebním deníku ze dne 1. a 2. 11. 2001, tj. ze záznamů provedených pouhé tři, resp. dva dny před tím, než by prodloužená platnost stavebního povolení vypršela. Uvedený závěr žalovaného je podle žalobkyně ve zřejmém nepoměru se závěry, ke kterým dospěl žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 9. 7. 2003, č. j. HMP-61856/2003/VYS/Pa/Jd, jímž rozhodoval o odvolání žalobkyně v řízení o jejím návrhu na povolení obnovy řízení. Z tohoto rozhodnutí žalobkyně citovala, že nic nesvědčí o zahájení stavby, nejsou viditelné práce, které by bylo možno jednoznačně považovat za práce směřující k provedení stavby podle ověřené projektové dokumentace, ani ve stavebním deníku takové práce nejsou zaznamenány, a že podle oznámení stavebníka ze dne 1. 11. 2001 byla k tomu dni zahájena povolená stavba, avšak z jednotlivých zápisů ve stavebním deníku z období 1. až 14. 11. 2001 je zřejmé, že k faktickému zahájení stavby nedošlo, když vyklízení staveniště, provádění sond apod. nejsou stavební práce směřující k provádění povolené stavby podle ověřené projektové dokumentace. V důsledku rozdílných skutkových závěrů učiněných žalovaným v citovaném rozhodnutí a v rozhodnutí napadeném podanou žalobou vznikla podle žalobkyně důvodná pochybnost, zda žalovaný správně zjistil skutkový stav věci a za účelem jeho objasnění provedl všechny dostupné důkazy. Žalobkyně trvala na tom, že předmětná stavba nebyla zahájena včas ve lhůtě do 4. 11. 2001, a stavební povolení tak pozbylo platnosti. Na podporu svého tvrzení žalobkyně odkázala na výsledky místního šetření ze dne 19. 6. 2003 a na fotodokumentaci staveniště pořízenou dne 27. 1. 2003 a dne 18. 3. 2003, kterou žalobkyně zaslala k založení do příslušného správního spisu. Z těchto důkazních prostředků je podle žalobkyně zřejmé, že ještě v první polovině roku 2003 nebyly na staveništi patrné žádné známky zahájení stavebních prací, jež by směřovaly k realizaci zamýšlené stavby. Z fotografií lze zjistit, že byly provedeny pouze sondy, které měly zkoumat podloží pozemku. Takové zásahy mají však charakter pouze přípravných prací před samotným započítím výstavby podle projektové dokumentace. K uvedeným důkazním prostředkům však žalovaný při svém rozhodování nepřihlédl, věrohodnost zápisu ve stavebním deníku neověřil prostřednictvím dalších dostupných důkazních prostředků, čímž porušil ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k nesprávně zjištěnému skutkovému stavu dospěl podle žalobkyně žalovaný k nesprávným právním závěrům, pokud jde o platnost stavebního povolení. Jestliže stavební povolení pozbylo platnost, zanikl tím předpoklad, aby stavební úřad rozhodoval o povolení změny stavby před jejím dokončením. Žalobkyně dále zpochybnila oprávnění Ing. akad. arch. P. R. činit úkony jménem původního stavebníka – společnosti Ž. B., s. r. o., se sídlem P. 2, Z. 30, přičemž absence tohoto oprávnění by znamenala nedostatek procesních podmínek pro vydání příslušných rozhodnutí stavebním úřadem; rovněž o této námitce nebylo správními orgány v dané věci rozhodnuto. Žalobkyně dále namítala, že stavební úřad nemohl správně vyhodnotit otázku, zda stavba a

její provoz nebude nad míru přiměřenou zatěžovat okolní prostředí hlukem, pokud odložil posouzení této otázky a předložení příslušné hlukové studie k okamžiku kolaudace stavby, kdy již bude stavba dokončena a další stavebnětechnické zásahy bude možno realizovat jen obtížně či jejich realizace bude zcela vyloučena. Podle stanoviska Městského hygienika hlavního města Prahy ze dne 23. 12. 2002 nemůže být posouzen vliv výstavby na okolní zástavbu bez doložení odpovídající dokumentace. Žalobkyně se domnívá, že zatížení okolního prostředí hlukem způsobeným provozem stavby nemůže být vyhodnoceno, aniž by byla zpracována odpovídající studie, v čemž žalobkyně spatřuje další pochybení žalovaného. Žalobkyně současně namítala částečnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí stavebního úřadu a zpochybňovala závěr žalovaného, že stavební úřad odůvodnil, proč její konkrétní námitky zamítl. Poukázala na konkrétní popis zásahu stavby do provozu její budovy obsažený v námitkách ze dne 25. 8. 2003, včetně návrhu na provedení nezbytných opatření, a odmítla hodnocení žalovaného, že namítané omezení provozu domu č. p. X je nekonkrétní. Žalobkyně dále tvrdila, že jí byl odepřen přístup k příslušnému spisu, takže se nemohla včas seznámit s materiály, které sloužily jako podklad pro rozhodování stavebního úřadu. Tím stavební úřad porušil svou povinnost upravenou v ustanovení § 33 odst. 3 správního řádu, avšak žalovaný se k této procesní vadě nevyjádřil. Žalobkyně rovněž žalovanému vytýkala, že napadené rozhodnutí vydala pracovnice vyloučená z projednávání a rozhodování ve smyslu § 9 odst. 2 správního řádu Ing. I. S., která se účastnila na projednávání a rozhodování této věci jako pracovnice stavebního úřadu (rozhodnutí ze dne 6. 10. 1999 o prodloužení platnosti stavebního povolení na předmětnou stavbu a rozhodnutí ze dne 29. 7. 2002 o prodloužení lhůty k dokončení stavby). Žalobkyně požádala o přiznání odkladného účinku žaloby a navrhla, aby rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2004, č. j. MHMP-164808/2003/OST/Kš/Jd, a rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 9. 2003, č. j. Výst.3143/03-Do-2/1319, byla zrušena a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 3. 2005, č. j. 9 Ca 144/2004 – 81, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2004, č. j. MHMP-164808/2003/OST/Kš/Jd, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v Praze dále stanovil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku Městský soud v Praze uvedl, že posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí závisí na tom, zda původní stavební povolení ze dne 19. 12. 1997 pozbylo či nepozbylo platnosti. Toto stavební povolení nabylo právní moci dne 7. 1. 1998, rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 6. 10. 1999, které nabylo právní moci dne 4. 11. 1999, pak byla jeho platnost prodloužena do dvou let ode dne 4. 11. 1999. Lhůta k zahájení stavby tedy skončila dnem 4. 11. 2001. Městský soud v Praze konstatoval, že ze žádného stavebního předpisu jednoznačně nevyplývá, kdy dochází k zahájení stavby, a proto je třeba vycházet z konkrétních okolností případu, tj. z charakteru stavby a z toho, jakým způsobem ve vztahu k této stavbě může být stavba zahájena. Podle ustálené praxe se stavba považuje za zahájenou provedením prvních stavebních či jiných prací na staveništi, které směřují k realizaci stavby podle projektové dokumentace. Údaje o zahájení stavebních prací zpravidla zachycuje zápis do stavebního deníku, který však musí být odrazem reálné skutečnosti. Jestliže existují konkrétní námitky a poznatky týkající se reálného zahájení stavebních či jiných prací (z námitek a odvolání žalobkyně a z vyjádření stavebníka k odvolání žalobkyně je zřejmé, že existují poznatky a dokumentace o skutečnostech vztahujících se k zahájení stavby), pak je namístě, aby se správní orgán při respektování zásady materiální pravdy zabýval tím, jakým okamžikem skutečně došlo k reálnému zahájení stavby a provedl veškeré důkazy k náležitému zjištění skutkového stavu věci. Městský soud v Praze dále vycházel z rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2003, č. j. MHMP-61856/2003/VYS/Pa/Jd, ve věci obnovy řízení o povolení prodloužení lhůty k dokončení předmětné stavby a shledal, že napadené

rozhodnutí ze dne 1. 4. 2004 ve věci změny stavby před jejím dokončením (přeprojektování na hotel) a rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2003 ve věci obnovy řízení o povolení prodloužení lhůty k dokončení stavby, byť se jimi po právní stránce rozhoduje o jiném předmětu řízení, vycházejí ze stejného skutkového základu, totiž ze zjištění, zda ve lhůtě do 4. 11. 2001 byla či nebyla zahájena stavba. V případě napadeného rozhodnutí žalovaný toto své zjištění opírá pouze o zápisy ve stavebním deníku ze dne 1. a 2. 11. 2001, aniž by jakkoliv vymezil, jaké konkrétní práce byly provedeny a zhodnotil, zda tyto práce jsou pracemi směřujícími k realizaci stavby podle projektové dokumentace. Oproti tomu v rozhodnutí ze dne 9. 7. 2003 vycházel žalovaný z šetření na místě samém, z něhož vyplynuly odlišné skutečnosti nenasvědčující tomu, že stavba byla do 4. 11. 2003 zahájena. Toto šetření bylo provedeno v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 26. 2. 2003, muselo tedy k němu dojít po tomto datu. Dále měl žalovaný při místním šetření k dispozici stavební deník zaznamenávající práce v době od 15. 5. 2003 do 27. 5. 2003 (vyčištění pozemku a sondy pro lokalizaci přípojky vody) a oznámení stavebníka o zahájení stavby ze dne 1. 11. 2001, z nichž rovněž dovodil v otázce zahájení stavby zcela jiné skutkové závěry, než jaké učinil v obecné, nekonkrétní rovině v napadeném rozhodnutí. Podle zjištění žalovaného uvedených v rozhodnutí ze dne 9. 7. 2003 nic nesvědčilo o tom, že by stavba byla zahájena, nebyly viditelné práce, které by bylo možno jednoznačně považovat za práce směřující k provedení stavby podle ověřené projektové dokumentace, ani ve stavebním deníku takové práce podle žalovaného nejsou zaznamenány. Žalovaný v rozhodnutí ze dne 9. 7. 2003 dále uvedl, že vyklizování staveniště, provádění sond, apod. nejsou stavebními pracemi směřujícími k provádění povolené stavby podle ověřené projektové dokumentace. Žalovaný v případě obou uvedených rozhodnutí podle Městského soudu v Praze vycházel ze zcela rozporného hodnocení svých skutkových zjištění vyvozených z provedeného dokazování. V případě každého z uvedených rozhodnutí použil zjištění vyplývající z jiných důkazních prostředků týkajících se téhož skutkového stavu věci a skutečnosti vyvozené z těchto důkazních prostředků nehodnotil v souladu se zásadou hodnocení důkazů vyjádřenou v ustanovení § 34 odst. 4 správního řádu. Nehodnotil všechny důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti. Tato vada řízení se týká především napadeného rozhodnutí, v němž není žádná zmínka o použitých důkazních prostředcích a provedeném šetření a závěr rozhodnutí není postaven na řádném hodnocení důkazů o podstatné otázce pro rozhodnutí. Žalovaný správní orgán zcela pochybil při přezkoumání odvolacích námitek žalobkyně, když její odkaz na rozhodnutí ze dne 9. 7. 2003 zhodnotil jako nerelevantní s tím, že tímto rozhodnutím nebylo rozhodováno o tom, zda stavba byla zahájena či nikoliv. Takový argument je podle Městského soudu v Praze zcela nepřijatelný, neboť správní orgány jako odborné orgány státního stavebního dohledu ve stavebním řízení nevydávají rozhodnutí o skutkových okolnostech. Předmětem rozhodnutí stavebních úřadů je skutkové i právní posouzení předmětu řízení, které se může odvíjet od shodného skutkového základu, jenž nelze pro účely rozhodnutí, jež z něho vychází, aplikovat s odlišnými závěry. Zjištění a posouzení, zda stavba byla či nebyla zahájena ve stanovené a prodloužené lhůtě, bylo na místě aplikovat jako jednoznačný a důkazně podložený skutkový podklad pro rozhodování správních orgánů vyvozený z řádného dokazování o všech skutkových okolnostech. Městský soud v Praze proto shledal, že při posuzování sporné otázky zahájení stavby významné pro rozhodnutí je řízení před žalovaným stíženo vadou řízení spočívající v porušení ustanovení o řízení (v procesu hodnocení dokazování), která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, dále vadou řízení spočívající v tom, že skutkový základ, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy (rozporná hodnocení skutkových zjištění v různých rozhodnutích), a konečně i v tom, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů Městský soud

v Praze shledal i v případě dalších odvolacích námitek žalobkyně, neboť soud neměl podmínky k tomu, aby přezkoumal oprávněnost námítky žalobkyně ohledně tak odborné otázky, jakou byla pro daný případ nutnost předložení hlukové studie již ve stavebním řízení, když žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze odkázal na souhlas dotčeného orgánu státní správy a na podmínku rozhodnutí o změně stavby, avšak z této argumentace není zřejmý obsah souhlasu příslušného orgánu státní správy a ani, jaký význam mělo zahrnutí podmínky měření hluku do rozhodnutí až pro stádium kolaudačního rozhodnutí. Úkolem soudu není dohledávat v podkladech správního řízení příslušné podklady a dovozovat z nich závěry, které přísluší v odvolacím řízení žalovanému, jsou-li ze strany účastníků řízení vzneseny konkrétní námítky. Pokud jde o námítky žalobkyně uplatněné v průběhu správního řízení, Městský soud v Praze shledal, že se s nimi žalovaný vypořádal. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze podle ustanovení § 78 odst. 1 a § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení – společnost M. S., a. s. (dále jen „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, v níž uplatnila kasační důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka má za to, že ani jeden z důvodů podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. nebyl dán a ve věci mělo být nařízeno jednání. Soud totiž neuvedl a z odůvodnění rozsudku nevyplývá, že rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné z důvodu nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, ani že bylo podstatně porušeno ustanovení o řízení před správním orgánem, které mělo za následek nezákonnost rozhodnutí. Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že ve věci není potřeba provádět rozsáhlé nebo zásadní doplňování důkazů a na základě již předložených důkazů bylo možno učinit rozhodnutí ve věci. Podle stěžovatelky měl soud ve věci nařídit jednání, při kterém by měl žalovaný možnost soudu osvětlit důvody, které ho vedly k vydání napadeného rozhodnutí, resp. k zamítnutí odvolání žalobkyně. Na ústním jednání mohly být vysvětleny i věcné otázky (hluková studie). Stěžovatelka konstatovala, že předmětem rozhodování stavebního úřadu byla otázka změny stavby před dokončením, a soudu vytkla, že nesprávně přikládá zásadní význam otázce zahájení stavby, která nebyla předmětem řízení o změně stavby před dokončením. Samotnou otázku zahájení stavby, resp. údajná různá skutková zjištění k této otázce soud podle názoru stěžovatelky nesprávně vyhodnotil. V rámci rozhodování žalovaného o obnově řízení nehrála otázka zahájení stavby žádnou významnou roli, obnova řízení byla zamítnuta z procesních důvodů, proto podle stěžovatelky žalovaný v rámci řízení o obnově pochybil, když se vůbec otázkou zahájení stavby zabíral, navíc ji vyhodnotil nesprávně. Nesprávné vyhodnocení bylo dáno jednak tím, že žalovaný vycházel z nesprávného předpokladu, že práce směřující k provedení stavby neznamenají zahájení stavby, zejména však žalovaný neměl při rozhodování o obnově řízení k dispozici všechny údaje a důkazy (zejména objednávky a faktury stavebních firem), které svědčily o skutečném zahájení stavby. Nesrozumitelnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatelka v tom, že soud na straně 9 rozsudku poukazuje na nedostatky ohledně nutnosti předložení hlukové studie, avšak v následujícím odstavci, kde poučuje žalovaného již tuto otázku pomíjí. Ve zrušeném rozhodnutí se stavební úřad otázkou souhlasu Hygienické stanice i hlukové studie zabýval. Z rozsudku podle stěžovatelky není zřejmé, co má vlastně stavební úřad v otázce měření hluku učinit. Stěžovatelka dále namítala, že ani k otázce námítky žalobkyně o vyloučení pracovnice není zřejmé, jakým způsobem se má správní orgán s touto námitkou vypořádat. Jednalo se o jeden z argumentů, o které žalobce opíral svůj žalobní návrh, a soud se s ním měl v rámci odůvodnění vypořádat, když v rámci správního řízení taková námitka vznesena nebyla. Stěžovatelka požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle ustanovení § 107

s. ř. s. a navrhla, aby byl napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka napadla rozsudek Městského soudu v Praze z formálních důvodů, přičemž podle rozsahu za rozhodující pokládala přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Podle žalobkyně je tedy primárním cílem stěžovatelky dokončit a zkolaudovat stavbu na pozemku parc. č. 235 v k. ú. N. M., čemuž brání právě právní moc napadeného rozsudku. Žalobkyně je toho názoru, že Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí podrobně odůvodnil, proč je rozhodnutí žalovaného stíženo vadami uvedenými v ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně se plně ztotožnila se závěry Městského soudu v Praze, které ve svém vyjádření ke kasační stížnosti převzala a dále interpretovala. Žalobkyně upozornila na irelevantnost zmínky stěžovatelky o tom, že žalobkyně, žalovaný i sama stěžovatelka navrhovali, aby Městský soud v Praze ve věci nařídil jednání. Žalobkyně dále zdůraznila, že předpokladem pro rozhodnutí o změně stavby před dokončením ve smyslu ustanovení § 68 stavebního zákona je existence platného stavebního povolení, neboť stavba se v každé fázi výstavby musí opírat o platné stavební povolení. Žalobkyně současně podotkla, že Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení podle ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. a nikoli pro nesprávné posouzení právní otázky zahájení stavby ve smyslu ustanovení § 67 stavebního zákona. K námitce stěžovatelky, že žalovaný v řízení o obnově pochybil, když se vůbec zabýval otázkou zahájení stavby, a při rozhodování o obnově řízení neměl k dispozici všechny údaje a důkazy (zejména objednávky a faktury stavebních firem), které by svědčily o skutečném zahájení stavby, žalobkyně uvedla, že stěžovatelka tyto „údaje a důkazy“ blíže nespecifikuje a nijak je nedokládá. Podle názoru žalobkyně není chybou žalovaného, že stěžovatelkou zmiňované údaje a důkazy neměl k dispozici. Stěžovatelka byla účastníkem řízení o návrhu na povolení obnovy řízení, mohla proto stavebnímu úřadu či žalovanému tyto údaje a důkazy za účelem úplného objasnění skutkového stavu zprostředkovat. Svým tvrzením však stěžovatelka paradoxně připouští, že žalovaný opravdu rozhodoval na základě neúplně zjištěného skutkového stavu, a to nejen v řízení o návrhu na povolení obnovy řízení ale i v řízení o návrhu stěžovatelky na povolení změny stavby před dokončením, neboť výše uvedené faktury předložil žalovanému až po zrušení jeho rozhodnutí Městským soudem v Praze spolu se svým přípisem ze dne 11. 5. 2005. Stěžovatelka tak, byť nepřímo, dává za pravdu Městskému soudu v Praze, že žalovaný rozhodoval na základě neúplně zjištěného skutečného stavu věci. Pro úplnost žalobkyně dodává, že faktury stavebních firem nejsou samy o sobě dokladem o tom, že stavba byla včas zahájena ve smyslu ustanovení § 67 stavebního zákona. Stěžovatelka by v první řadě musela vysvětlit rozpor mezi zjištěními, ke kterým dospěl na pozemku parc. č. 235 v k. ú. N. M. žalovaný při místním šetření, a mezi jeho tvrzením (a event. doklady o tom), že stavba byla v termínu do 4. 11. 2001 zahájena. K námitce nesrozumitelnosti napadeného rozsudku žalobkyně uvedla, že obava ze zvýšené hlučnosti stavby se týká zejména VZT jednotek umístěných na střeše stavby. Za účelem vyhodnocení účinků VZT jednotek na okolí měla být zpracována hluková studie, přičemž podle názoru žalobkyně nespadá tato otázka do fáze kolaudace stavby, kdy její řešení může být ze stavebně-technického hlediska obtížné či nemožné. Výtka ze strany Městského soudu v Praze proto směřuje k tomu, že se žalovaný ve svém rozhodnutí k této odborné otázce kvalifikovaným a přezkoumatelným způsobem nevyjádřil, tedy že neuvedl důvody, pro které výhrady žalobkyně považuje za neoprávněné. Na místo toho žalovaný pouze odkazuje na stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy, aniž by se s konkrétními námitkami žalobkyně vypořádal. Rovněž v případě námítky vyloučení pracovnice žalovaného z projednávání a rozhodování věci neshledává žalobkyně rozsudek Městského soudu v Praze nesrozumitelným, když soud konstatuje, že se žalovaný touto otázkou nezabýval,

neboť příslušná námitka nebyla v odvolacím řízení vznesena. Městský soud v Praze proto uložil žalovanému, aby se s touto námitkou vypořádal v novém rozhodnutí. Žalobkyně k tomu dodává, že až z písemného vyhotovení rozhodnutí žalovaného zjistila, že se na projednávání a rozhodování o jeho odvolání podílel vyloučený pracovník ve smyslu ustanovení § 9 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně se domnívá, že nejsou splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku uvedené přiměřeně v ustanovení § 73 odst. 2 až 4 s. ř. s. Žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl a nepřiznal jí odkladný účinek.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s jejím obsahem a doplnil, že ze zápisu učiněného při místním šetření, konaném dne 19. 6. 2003 v rámci řízení o obnově řízení vedeném pod č. j. MHMP-61856/2003/VYS/Pa/Jd, nijak nevyplývá, že by správní orgán učinil zjištění vedoucí k závěru, že stavba nebyla zahájena. Z protokolu vyplývá pouze to, že účastníci řízení uvedli do protokolu svá vyjádření k věci a správní orgán konstatoval průběh „drobných prací u okraje pozemku“. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Osoba zúčastněná na řízení P. e., a. s. se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s argumentací stěžovatelky a doplnila, že Městský soud v Praze zaměnil podmínky pro vydání rozhodnutí o povolení změny stavby před jejím dokončením s podmínkami původního stavebního povolení. Zdůraznila, že jí rovněž hrozí ztráta proinvestovaných prostředků a narůstá ušlý zisk, proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud podané kasační stížnosti vyhověl.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalobkyně uvedla, že Městský soud v Praze neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, není zde rozpor mezi skutkovým stavem a obsahem spisů, ani potřeba rozsáhlého nebo zásadního doplnění dokazování a nedošlo k porušení ustanovení o řízení. Stěžovatelka namítala porušení čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na to, aby věc byla projednána v jeho přítomnosti, a poukázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04, o právu osobní účasti na jednání. Stěžovatelka rovněž setrvala na svém návrhu na přiznání odkladného účinku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Taková pochybení Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku Městského soudu v Praze neshledal.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívající v tom, že podle stěžovatelky nebyl dán žádný důvod pro rozhodnutí bez jednání, Městský soud v Praze posuzoval pouze zákonnost rozhodnutí žalovaného a měl nařídit jednání. Stěžovatelka současně namítala částečnou nesrozumitelnost odůvodnění napadeného rozsudku, ze kterého není zřejmé, co má stavební úřad (zřejmě myšleno žalovaný) učinit v otázce měření hluku a v otázce vyloučení pracovníce žalovaného.

Podle ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle § 76 odst. 3 s. ř. s. nejsou-li důvody pro postup podle ustanovení odst. 1 a 2 nebo podle § 51 nařídí předseda senátu jednání. Z důvodů uvedených v odst. 1 a 2 soud napadené rozhodnutí zruší, popř. vysloví jeho nicotnost i tehdy, vyjdou-li tyto vady najevo při jednání.

Nejvyšší správní soud především v této souvislosti poukazuje na svou dosavadní judikaturu k ust. § 76 písm. a) s. ř. s., kdy např. podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, sp. zn. 5 A 157/2002 (publikováno pod č. 359/2004 Sb. NSS) – nepřezkoumatelnost rozhodnutí zjišťuje soud ex offo – „nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].“ Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92 (SP 27/1994) II. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a – v případě rozhodování o relativně neurčité sankci – jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje

toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, sp. zn. 5 A 48/2001 (č. 386/2004 Sb. NSS), pokud spis obsahuje podklady pro rozhodnutí, jejichž obsahem jsou protichůdná sdělení příslušných orgánů a správní orgán v odůvodnění rozhodnutí nevyloží, které podklady vzal v úvahu jako podklady pro své rozhodnutí a které vyloučil a proč, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

K ust. § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze poukázat na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 1997, sp. zn. 6 A 61/95 (SJS 228/1998) II. Ve vztahu ke skutkovému stavu může správní orgán pochybit v zásadě trojím způsobem: buď opře užitou právní kvalifikaci o skutkový stav, který tu ve skutečnosti není, tj. nemá oporu v souhrnu důkazů, které byly provedeny. K tomu třeba počítat i případy, kdy důkazy byly získány způsobem, který je v rozporu se zákonem. Zde jde o chybu v objektivní stránce utváření podkladů pro rozhodnutí. Druhým pochybením je případ, kdy správní orgán sice provede všechny potřebné důkazy a provede je zákonným způsobem, ale vyvodí z nich podklad pro rozhodnutí (skutkový stav) nesprávným logickým úsudkem, takže skutkový stav z důkazů nevyplývá, jde o chybu v subjektivní stránce utváření podkladů pro rozhodnutí. Konečně může správní orgán pochybit i v tom, že zjistí v úplnosti a řádně skutečnosti právně významné, ale nesprávně je po právní stránce kvalifikuje, tj. užije právní předpis (hmotně právní, procesně právní, kompetenční), který na zjištěný skutkový stav nedopadá, anebo předpis jinak nepoužitelný (neústavní, nezákonný, neplatný, neúčinný).

K ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, sp. zn. 2 Azs 23/2003 (č. 272/2004 Sb. NSS). Jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních důvodů.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že sdílí právní závěry Městského soudu v Praze uvedené v odůvodnění napadeného rozsudku a vyústující v závazný právní názor zavazující žalovaný správní orgán. I Nejvyšší správní soud shledal, že při zjišťování a posuzování, zda byla či nebyla zahájena stavba ve stanovené a prodloužené lhůtě, bylo namístě aplikovat jednotný a důkazně podložený skutkový podklad pro rozhodování správních orgánů vyvozený z řádného dokazování o všech skutkových okolnostech, a dále souhlasí i s názorem soudu spočívajícím v konstatování, že úkolem soudu není dohlédávat v dokladech správního řízení příslušné podklady a dovozovat z nich závěry, které přísluší i v odvolacím řízení žalovanému, jsou-li ze strany účastníků řízení vzneseny konkrétní námitky (týká se námitek ve vztahu k odborné otázce o hlukové studii). Za této situace nelze souhlasit s názorem stěžovatele o tom, že na základě již předložených důkazů bylo možno učinit rozhodnutí ve věci, a dále, že měl soud ve věci nařídít jednání, při němž by žalovaný měl možnost osvětlit důvody, které ho vedly k vydání napadeného rozhodnutí a vysvětlit věcné otázky (hluková studie). V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž odkazuje na dosavadní judikaturu, tentokrát na nálezy Nejvyššího správního soudu, např. na nálezy tohoto soudu ze dne 19. 4. 1922, č. 5392 (Boh. A č. 1301/22), podle něhož nadřízený úřad správní nemůže uložit podřízenému úřadu, aby místo něho odvolání zamítl, a ponechal mu volbu důvodů zamítacích. Důvody uvedené žalovaným

úřadem až při veřejném ústním líčení nemají podle § 5 zákona o správním soudu význam (nyní § 71 odst. 2 s. ř. s.). Ostatně i podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 7. 1994, č. j. 7 A 521/93 – 28, nemůže před soudem obstát dodatečné zdůvodnění napadeného rozhodnutí provedené v rámci vyjádření k žalobě, protože nebyl-li řádným procesním postupem v řízení před orgánem I. stupně zjištěn úplně skutečný stav věci, nelze pak skutečnosti zjištěné před orgánem II. stupně hodnotit jako účelové a nevěrohodné, neboť jejich absence v řízení v I. stupni byla nebo mohla být způsobena vadou tohoto řízení.

Z výše uvedeného lze dovodit, že je-li předmětem přezkumného soudního řízení rozhodnutí žalovaného, je třeba ho přezkoumat v té podobě, v jaké bylo vydáno, a jakékoliv dodatečné ujasňování postupu žalovaným, ať už v jeho vyjádření k žalobě, tak i např. u jednání soudu, nemůže posuzování zákonnosti rozhodnutí ovlivnit, neboť takové „vysvětlování“ nemůže nahradit obsah vydaného rozhodnutí správního orgánu.

Pokud jde o otázku změny stavby před dokončením, je třeba poukázat na to, že v původním stavebním povolení ze dne 19. 12. 1997, které nabylo právní moci dne 7. 1. 1998, bylo (pod bodem 4) uvedeno, že stavba bude dokončena nejpozději do 31. 12. 1999. Rozhodnutím ze dne 29. 7. 2002, které nabylo právní moci dne 23. 8. 2002, bylo rozhodnuto o prodloužení lhůty k dokončení stavby tak, že lhůta byla prodloužena do 31. 12. 2003. Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2003 bylo rozhodnuto o změně stavby, co do jejího účelu (přeprojektování víceúčelové budovy na hotel). Je třeba ovšem konstatovat, že základním předpokladem pro vydání těchto rozhodnutí mělo být zjištění, zda stavební povolení ze dne 19. 12. 1997, jehož platnost byla prodloužena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 6. 10. 1999 o dva roky, bylo v platnosti, či zaniklo. Tento základní předpoklad mohl být s plnou odpovědností správních orgánů vyřešený v řízení o obnově řízení ve vztahu k rozhodnutí ze dne 29. 7. 2002, zvláště pak, když z rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru výstavby ze dne 9. 7. 2003 vyplývá, že stěžejní námitkou žalobce v tomto řízení bylo tvrzení, že stavba nebyla zahájena v době platnosti stavebního povolení. Jestliže žalobce v žalobě v nyní posuzované věci jako základní žalobní námitku uvádí rozpor skutkových zjištění a právních závěrů žalovaného zaujatých v této otázce a zatím účelem srovnává rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2003 a ze dne 1. 4. 2004, pak tyto námitky soud nemůže ponechat bez zaujetí stanoviska a musí se s nimi vypořádat. Postup Městského soudu v Praze uvedený v odůvodnění napadeného rozsudku je postupem správným, neboť soud nemohl dovozovat skutečnosti, které nejsou v odůvodnění rozhodnutí žalovaného uvedeny a nemohl ani vycházet z případného dodatečného objasňování těchto rozhodných údajů.

Pokud jde o námitku stěžovatele o nesrozumitelnosti rozsudku, nelze s jeho tvrzením souhlasit. V odstavci na straně 9 rozsudku, v němž soud vyslovil závazný právní názor, výslovně uvádí, že žalovaný v dalším řízení odstraní vytýkané vady řízení, přičemž v předchozím odstavci je uvedeno, že soud neměl podmínky k tomu, aby přezkoumal oprávněnost námitky žalobce ohledně tak odborné otázky, jakou byla pro daný případ nutnost předložení hlukové studie již ve stavebním řízení a jaký význam mělo zahrnutí podmínky měření hluku do rozhodnutí až pro stádium kolaudačního řízení. Výše uvedené tedy musí nutně pro žalovaného znamenat, že se s touto námitkou žalobce musí v novém rozhodnutí vypořádat a odůvodnit jím zastávaný názor, který však v jeho rozhodnutí dosud vyjádřen nebyl. Ostatně žalovaný kasační stížnost nepodal, takže zřejmě „nesrozumitelnost“ rozsudku neshledal.

Pokud jde o právní názor uvedený v rozsudku ve vztahu k námitce o tom, že rozhodnutí vydala vyloučená pracovnice správního orgánu, lze podpořit stanovisko soudu,

že se v dalším řízení bude žalovaný touto námitkou zabývat. Jestliže totiž soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, pak je tento závěr zcela opodstatněný. Pouze nad rámec výše uvedeného lze konstatovat, že např. podle Komentáře ke správnímu řádu, k § 9 odst. 2 „správní orgán musí vyloučit z projednání a rozhodování věci také pracovníka, který se zúčastnil řízení v té samé věci před správním orgánem nižšího nebo vyššího stupně“. Podstata problému bude tedy v posouzení „té samé věci“. Ostatně ani v tomto případě žalovaný žádné pochybnosti, které by vyústily v podání kasační stížnosti neměl.

Namítá-li dále stěžovatel, že postupem soudu došlo k porušení článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“) je třeba uvést, že podle tohoto článku Listiny věty první, má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Podle věty druhé tohoto článku veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem. V návaznosti na výše uvedené je však nutno poukázat na článek 36 odst. 1 Listiny, podle něhož se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle článku 36 odst. 4 Listiny podmínky a podrobnosti upravuje zákon.

Domáhal-li se žalobce stanoveným způsobem svého práva u soudu, tj. podal-li žalobu proti rozhodnutí žalovaného, pak je na soud přenesena povinnost, aby se zákonem stanoveným způsobem danou věcí zabýval. Umožňuje-li zákon, tj. soudní řád správní, aby soud, pokud zjistí vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a), b) a c), rozhodl bez jednání rozsudkem tak, že napadené rozhodnutí pro takové vady zruší, nelze úspěšně tvrdit, že tímto postupem bylo porušeno právo uvedené v článku 38 odst. 2 Listiny, neboť zákon takový postup předpokládá. Nutno tedy uzavřít, že v případech vad řízení uvedených v odst. 1 soud zruší rozsudkem celé rozhodnutí (popř. některý z jeho výroků) bez jednání, aniž by musely být splněny podmínky podle § 51 s. ř. s., protože v těchto případech se zrušením rozhodnutí žalobci zpravidla vyhovuje a důvody pro zrušení jsou zjevné a jednoznačné, takže základní právo podle článku 38 odst. 2 Listiny není ohroženo. Navíc při takovém postupu nejsou předmětem posouzení samotné meritorní otázky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. 7 A 38/2001 (č. 127/2004 Sb. NSS), podle něhož ruší-li soud rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, nemusí se zabývat správností právního posouzení. Ostatně jakékoliv právní posouzení v situaci, kdy rozhodnutí neobstálo pro vady řízení uvedené v § 76, je předčasné.

Se zřetelem k výše uvedenému neshledal Nejvyšší správní soud námitky uvedené v kasační stížnosti důvodnými a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Za této procesní situace, kdy bylo rozhodnuto věcně, se Nejvyšší správní soud již nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť stěžovatel nebyl v kasační stížnosti úspěšný a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly (§ 60 odst. 1 a § 120 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 18. srpna 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu