



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. B.**, proti žalovanému: **Magistrát města Plzně**, se sídlem Škroupova 4, Plzeň, zastoupen JUDr. Ivanou Čadkovou, advokátkou se sídlem Modřínová 2, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2007, č. j. 17 Ca 29/2006 - 46,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 10. 12. 2007, č. j. 17 Ca 29/2006 - 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 10. 12. 2007, č. j. 17 Ca 29/2006 - 46, zrušil rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního (dále jen „stěžovatel“) ze dne 9. 5. 2006, č. j. STAV/977/06, jímž bylo zamítnuto odvolání M. B. (dále jen „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městského obvodu Plzeň 7 - Radčice, odboru výstavby (dále též „stavební úřad“) ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1061-91/2005-ÚMO 7/Výst-HAV. Krajský soud tímto rozsudkem zrušil i toto rozhodnutí stavebního úřadu, kterým byl účastník řízení uznán vinným přestupkem podle ustanovení § 105 odst. 1 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jehož se dopustil výměnou oken na objektu čp. 43 v Plzni - Radčicích, jež byla v rozporu se sdělením stavebního úřadu ze dne 14. 6. 2005, č. j. 559-45/2005-UMO 7/Výst-HAV, a za jeho spáchání mu byla uložena pokuta ve výši 5000 Kč. Krajský soud vyšel při svém rozhodování z toho, že správní rozhodnutí obou

stupňů tvoří jeden celek a že jsou ve výroku o uložené sankci nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Je tomu tak proto, že stavební úřad v rozhodnutí uvedl k výši sankce pouze to, že účastník řízení zavinil a naplnil skutkovou podstatu uvedeného přestupku a že přihlédl i k jeho námitkám, tedy stavebně technickému stavu objektu a vysvětlivkám, které uvedl do protokolu u ústního jednání, tyto skutečnosti pak posoudil jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti a vyměřil pokutu ve výši poloviny stanoveného rozpětí sazby. Stěžovatel se výši sankce vůbec nezabýval a pouze zcela obecně uvedl, že posoudil odvoláním napadené rozhodnutí v celém rozsahu a ve všech souvislostech, nezískal žádné pochybnosti o tom, že došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku, a jelikož nebyly shledány důvody pro změnu či zrušení rozhodnutí, rozhodl o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí. Oba správní orgány se tedy neřídily kritérii pro ukládání sankcí uvedenými v ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o přestupcích“), podle nichž se při určení druhu sankce a její výměry přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám a osobě pachatele. Rozhodnutí stavebního úřadu o výši sankce je proto v uvedeném směru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a jelikož nápravu nezjednal ani stěžovatel, zrušil krajský soud obě správní rozhodnutí, aniž by bylo nutno se zabývat věcnou opodstatněností dalších žalobních bodů.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel v ní uvedl, že ve svém rozhodnutí neodůvodňoval konkrétní výši uložené pokuty jednak proto, že všechny skutečnosti, které se posuzují při stanovení výše této sankce, byly obsaženy v prvostupňovém rozhodnutí, a jednak proto, že odvolatel ani výši pokuty nenapadal. Odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu sice není formálně rozděleno na odůvodnění jednotlivých výroků o vině a o uložené sankci, ale všechny potřebné skutečnosti jsou v něm uvedeny. Skutečnosti rozhodné pro stanovení výše pokuty (míra zavinění, společenská nebezpečnost, stav objektu, vyjádření přestupce) jsou obecně shrnuty v posledních odstavcích správního rozhodnutí a jejich obsah je obsažen v celém odůvodnění. Tak např. z odůvodnění je patrna ochrana zvláštního zájmu (památková péče), zaviněné jednání pachatele (sám určil způsob provedení, aby následně provedl záměrně stavbu jinak), pohnutky pachatele (jak je uvedl ve svém vyjádření), apod. Nelze ovšem nevidět ani to, že v této věci jde o přestupek proti stavebnímu řádu, kde rozhodující není věk a prostředí v rodině, ani další kritéria, jejichž nevyhodnocení je krajským soudem vytýkáno. V napadeném rozsudku pak zcela chybí odůvodnění postupu krajského soudu z hlediska určité posloupnosti zákonných podmínek pro aplikaci ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. V tomto případě stěžovatel k výzvě krajského soudu sdělil, že trvá na konání ústního jednání. Následně bylo sice doručeno předvolání k jednání na den 11. 12. 2007, které však bylo den předem telefonicky odvoláno s tím, že již bylo vydáno rozhodnutí, jež bude – z důvodu, že vyhlášení nebyl nikdo z účastníků přítomen – uveřejněno na úřední desce krajského soudu. Tento postup ale neodpovídá zákonu. Krajský soud měl nejprve zkoumat, zda jsou důvody pro zrušení rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud by tak učinil a dospěl by k tomu, že tyto podmínky splněny jsou, nemusel by se dotazovat na možnost vydání rozhodnutí bez jednání, a nemusel by také jednání nařizovat (na takový postup měl dostatek času, protože žaloba byla podána v červenci 2006 a jednání bylo nařízeno až na prosinec 2007). Krajský soud však v rozsudku nijak

nevysvětlil, proč nařídil jednání, ačkoliv rozhodnutí stěžovatele pak zrušil pro nepřezkoumatelnost. Pokud by se proto konalo již nařízené jednání, mohl by u tohoto jednání vysvětlit skutečnosti, jež mohly ujit pozornosti při čtení předložených listin a zdůraznit některé momenty řízení, které nebyly vzaty v úvahu. Tedy i to, že veškeré úvahy rozhodné pro stanovení výše pokuty jsou v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu obsaženy, byť nikoliv soustředěně, ale v jednotlivých zjištěních. Z tohoto důvodu jde proto o zásadní vadu řízení před krajským soudem a o porušení práv účastníků řízení. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom shledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ze spisového materiálu vyplývá, že Magistrát města Plzně, odbor památkové péče vydal dne 4. 2. 2005, pod č. j. OPP/70/2005, účastníku řízení souhlas k výměně stávajících dožilých novodobých dřevěných dvoukřídlých špaletových oken, osazených v uličním a dvorním průčelí objektu čp. 43 v Radčicích, za nová formátem shodná, zhotovená ze dřeva – masivu či europofilu, provedená jako jednoduchá, dvoukřídlá, u oken osazovaných v pohledově exponovaném uličním průčelí s členěním jednoduše profilovanou vodorovnou příčlí, osazenou vždy ve 2/3 výšky okenních křídel a z venkovní strany skel, s jednotnou povrchovou úpravou matným lazurovacím lakem ve středně hnědém odstínu – teak či kaštan, a osazená v pozici stávajících vnějších oken, tj. odsazení od líce fasády, a dále s novým oplechováním parapetů oken, provedeným z titanizinkového plechu a s povrchovou úpravou matným krycím nátěrem v barvě odpovídající barevnosti okolních ploch fasád. Dne 13. 6. 2005 ohlásil účastník řízení stavebnímu úřadu výměnu oken podle uvedeného vyjádření Magistrátu města Plzně, odboru památkové péče. Stavební úřad sdělil následujícího dne pod č. j. 559-45/2005-UMO 7/ Výst-HAV podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona, že nemá námitek proti provedení udržovacích prací v rozsahu uvedeném v ohlášení ze dne 13. 6. 2005. Magistrát města Plzně, odbor památkové péče pak sdělil stavebnímu úřadu dopisem ze dne 27. 6. 2005, že vzhledem k provedení nových oken z plastového materiálu s meziskelními příčkami byly provedeny udržovací práce v rozporu s vyjádřením orgánu státní památkové péče ze dne 4. 2. 2005 a se sdělením stavebního úřadu k ohlášení udržovacích prací ze dne 14. 6. 2005. Z protokolu státního stavebního dohledu o ústním jednání spojeném s místním šetřením ze dne 2. 8. 2005 je patrné, že stavebník osadil plastová okna v rozporu s vyjádřením orgánu státní památkové péče a se sdělením stavebního úřadu k ohlášení udržovacích prací, čímž se dopustil přestupku proti stavebnímu řádu podle ustanovení § 105 stavebního zákona. Stavebník v tomto protokole toto zjištění odmítl a trval na tom, že při výměně oken postupoval v souladu s citovanými dokumenty. Orgán státního stavebního dohledu vyzval dne 16. 9. 2005 účastníka řízení, aby do 30 dnů od doručení této výzvy odstranil zjištěnou závadu, tzn. okenní výplně v uličním průčelí objektu, které jsou provedeny z plastového materiálu s meziskelními příčkami (tato výzva byla adresátovi doručena do vlastních rukou dne 20. 9. 2005). Následně oznámil stavební úřad dne 22. 12. 2005 účastníkovi řízení zahájení řízení o přestupku a současně ho předvolal k ústnímu jednání na 19. 1. 2006 a následně k druhému termínu ústního jednání dne 2. 2. 2006. V průběhu tohoto jednání účastník řízení uvedl, že

podle znaleckého posudku je stavba silně narušena okolo jedoucí těžkou dopravou, která má za následek i posun stavby. V takovém případě by byl nucen měnit okna ve velice krátkém intervalu, a nikoliv po jejich dožití. Právě pro tuto statickou závadu nebylo možno použít okna dřevěná, ale okna plastová s ocelovou výztuží v horní části rámu tak, aby se nekřížila a bylo je možno v kteroukoliv roční dobu otevírat a stavbu větrat. Pro dodržení požadovaného vzhledu byly proto rámy oken potaženy dřevěnou dýhou. Po provedeném řízení byl účastník řízení uznán vinným přestupkem proti stavebnímu řádu podle ustanovení § 105 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, jehož se dopustil výměnou oken, jež byla v rozporu se sdělením stavebního úřadu ze dne 14. 6. 2005, č. j. 559-45/2005-UMO 7/Výst-HAV.

Nejvyšší správní soud neposoudil jako důvodný stížní bod, v němž stěžovatel namítal, že ve svém rozhodnutí neodůvodňoval konkrétní výši uložené pokuty jednak proto, že všechny skutečnosti, které se posuzují při stanovení výše této sankce, byly obsaženy v prvostupňovém rozhodnutí, a jednak proto, že odvolatel ani výši pokuty nenapadal a že skutečnosti rozhodné pro stanovení výše pokuty jsou obecně shrnuty v posledních odstavcích správního rozhodnutí, a jejich obsah je pak obsažen v celém odůvodnění.

Z obsahu podaného odvolání je zcela zřejmé, že v něm účastník řízení napadal právě výši pokuty s tím, že je zcela nepřiměřená míře provinění a že její uložení v polovině zákonem stanovené sazby nebere v úvahu skutečnosti, které ho k uvedenému kroku vedly. Stejně tak v rozhodnutí správního orgánu I. stupně nejsou obsaženy všechny skutečnosti, jež se berou v úvahu při stanovení výše sankce. Nejvyšší správní soud proto dospěl ke shodnému závěru jako krajský soud, že se správní orgány při svém rozhodování o druhu a výměry sankce neřídily kritérii pro ukládání sankcí, uvedenými v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, podle nichž se při určení druhu sankce a její výměry přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání, jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, pohnutkám a osobě pachatele. Pouhé konstatování stavebního úřadu, že přihlédl i k námitkám účastníka řízení, tedy stavebně technickému stavu objektu a vysvětlivkám, které uvedl do protokolu u ústního jednání, tyto skutečnosti pak posoudil jednotlivě a v jejich vzájemné souvislosti, a proto vyměřil pokutu ve výši poloviny stanoveného rozpětí sazby jsou nic neříkající obecné fráze, které neodpovídají hlediskům uvedeným v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích a nejsou vůbec konkretizovány na projednávaný případ. Stěžovatel se pak výši sankce vůbec nezabýval, ačkoliv její nepřiměřenost byla v odvolání namítána a pouze zcela obecně uvedl, že posoudil odvoláním napadené rozhodnutí v celém rozsahu a ve všech souvislostech, nezískal žádné pochybnosti o tom, že došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku a jelikož nebyly shledány důvody pro změnu či zrušení rozhodnutí, rozhodl o zamítnutí odvolání a potvrzení napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že obě správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů ohledně druhu sankce a její výměry, neboť ani z jednoho rozhodnutí není seznatelné, proč správní orgán považoval námitky účastníka řízení za neopodstatněné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí při stanovení druhu sankce a její výměry, proč považuje skutečnosti

předestírané v tomto směru za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádnými důkazy vyvrácené a jaké úvahy ho vedly k uložení sankce v konkrétní výši.

Nesprávný však již byl další postup krajského soudu, který z důvodu nepřezkoumatelnosti druhu sankce a její výměry bez jednání zrušil obě správní rozhodnutí, věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení, aniž ovšem vyčerpал a přezkoumal všechny žalobní námitky, především ve vztahu k výroku o vině.

Podle ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Citované ustanovení (srov. i ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s.) vyjadřuje zásadu soudního řízení správního, podle které je toto řízení striktně na dispoziční zásadě. Je pak právě projevem této zásady, když ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost označit rozsah napadení správního rozhodnutí žalobními body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Rozsah napadení správního rozhodnutí a uvedení důvodů pak znamená povinnost žalobce tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonu nebo jinému právnímu předpisu, a toto tvrzení též odůvodnit. Činnost správního soudu je potom omezena právě takto vymezeným rámcem soudního přezkumu, nejde-li o rozhodnutí nicotné. Absence nebo nedostatek tvrzení žalobce o konkrétní nezákonnosti proto nutně způsobuje nemožnost přezkoumat napadené správní rozhodnutí, právě z tohoto absentujícího důvodu (žalobního bodu).

K otázce rozsahu přezkumné činnosti správního soudu zaujaly shodné stanovisko všechny soudy, které se již vyslovily k problematice dispoziční zásady ve správním soudnictví.

Tak Ústavní soud např. v nálezu ze dne 19. 11. 1999, sp. zn. IV. 432/98, vyslovil, že „správní soudnictví ... je ovládáno dispoziční zásadou ... z principu dispoziční zásady pak nutně vyplynulo, že krajský soud nebyl povinen z vlastní iniciativy vyhledávat další možná pochybení a Ústavní soud neshledává žádný prostor k tomu, aby takový postup označil za neústavní“. Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 27. 6. 2000, sp. zn. Pl 12/99 uvedl, že „správní soudnictví je založeno na zásadě, že správní soud z vlastní iniciativy nepřezkoumává správní rozhodnutí nad rámec vymezený žalobcem a nenahrazuje žalobcovu iniciativu“. Posléze Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 40/03, zaujal právní názor, že „Ústavní soud ... sdílí názor stěžovatele, že postupem krajského soudu, který nepřezkoumal napadené rozhodnutí správního orgánu v uvedeném směru v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek, došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod“. Stejně tak např. Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94 – 23, vyslovil právní názor, že „ve správním soudnictví se soud řídí dispoziční zásadou, proto ve smyslu ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. může správní rozhodnutí přezkoumat pouze v rozsahu, v jakém je žalobou napadeno, tedy pouze z hlediska důvodů a tvrzení žalobce, v

čem napadené správní rozhodnutí odporuje zákonu nebo jinému předpisu, který má charakter právního předpisu. Soud se proto musí omezit na zkoumání rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vady rozhodnutí, způsobující jeho nicotnost, k níž soud musí hledět z povinnosti úřední“. Nejvyšší správní soud také zaujal stanovisko k otázce rozsahu přezkumné činnosti správního soudu např. v rozsudku ze dne 31. 8. 2005, č. j. 6 As 45/2004 - 84 (dostupný na www.nssoud.cz), v němž uvedl, že „rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona (§ 75 odst. 2 s. ř. s.); rozsah přezkumné činnosti soudu nelze proto v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu zúžit s poukazem na znění návrhu rozsudečného výroku rozhodnutí soudu, který žalobce v žalobě formuloval“. Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, dostupný na www.nssoud.cz, vyslovil, že „...žalobní řízení je totiž založeno na zásadách koncentrace a dispozitivnosti. To především znamená, že soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit; rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Racionální podstata citovaných dvou zásad spočívá především v zájmu na rychlosti a hospodárnosti řízení a také v ochraně ostatních účastníků řízení ve smyslu nastolení určité právní jistoty ohledně vymezení předmětu soudního řízení“.

Podle ustanovení § 77 zákona o přestupcích musí výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1).

Z dikce tohoto ustanovení zákona o přestupcích vyplývá, že výroky o vině přestupkem, o druhu a výměře sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, o uložení ochranného opatření, o nároku na náhradu škody a o náhradě nákladů řízení jsou vzájemně oddělitelné z hlediska skutkových nebo právních vad, pro které mohou být podle výsledku přezkoumání zrušeny, i když všechny mají základ ve výroku o vině a možnost jejich uložení se odvíjí právě od tohoto výroku. Výrok o vině je tak zásadní ve vztahu k volbě druhu a výměry sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce, k započtení doby do doby zákazu činnosti, k uložení ochranného opatření, k nároku na náhradu škody a k náhradě nákladů řízení. Z logiky věci proto vyplývá, že je-li vadná jen část napadeného rozhodnutí o přestupku a lze ji oddělit od ostatních, lze zrušit rozhodnutí jen v této části. Je-li však zrušen, byť i jen zčásti, výrok o vině, je třeba zrušit vždy zároveň celý výrok o druhu a výměře sankce, jakož i další výroky, které mají ve výroku o vině svůj podklad.

Účastník řízení v žalobě namítal, že rozhodnutí stěžovatele vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu věci, a je proto zatíženo i nesprávním právním posouzením věci. Tuto svou námitku konkretizoval, takže je z ní zřejmé, že zcela jednoznačně směřuje jen proti výroku správních rozhodnutí o vině, a nikoliv proti výroku o druhu a výměře sankce. Tento postup je zcela pochopitelný. Žalobce, pokud se necítí být vinným

přestupkem, zpravidla v žalobě vytýká jen skutkové a právní nedostatky ohledně viny přestupkem, a nemá důvod namítat i výhrady ve vztahu k výroku o druhu a výměře sankce. Bez viny přestupkem nemůže být ani sankce za tento přestupek a při zrušení rozhodnutí z důvodu skutkových či právních vad ohledně výroku o vině je zrušeno rozhodnutí i ve výroku o druhu a výměře sankce a v dalších navazujících výrocích.

Zrušil-li v daném případě krajský soud podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. obě správní rozhodnutí obou stupňů proto, že jsou podle jeho názoru nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, a to v části výroku o uložené sankci, a z tohoto důvodu se již nezabýval věcnou opodstatněností dalších žalobních bodů, není tento jeho postup v souladu se zákonem, i kdyby skutečně byla obě správní rozhodnutí ve výroku o uložené sankci nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud podotýká, že jakkoli nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí je nutnou a dostatečnou podmínkou pro jeho zrušení krajským soudem, nezbavuje to krajský soud vedle konstatování této vady řízení také povinnosti vypořádat se s dalšími žalobními námitkami či případně se zabývat jinými důvody nezákonnosti, a to v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje. Může se totiž stát, že toto rozhodnutí bude ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám nepřezkoumatelné, ať již pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů, avšak ve vztahu k jiným, na prvních z nich relativně nezávislým, požadavkům přezkoumatelnosti vyhoví. Může tomu být nejen tehdy, vztahuje-li se nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí pouze k některému z vícero jeho výroků, ale např. i tehdy, je-li odůvodnění jednoho výroku nepřezkoumatelné jen ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám, výsledek jejichž posouzení sám o sobě neovlivňuje posouzení dalších skutkových či právních otázek, které byly rovněž pro rozhodnutí správního orgánu o věci podstatné. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů proto musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Každý z orgánů, který se otázkou přezkoumatelnosti zabývá, proto má povinnost postupovat tak, aby, je-li to byt i jen ve vztahu k části důvodů přezkoumávaného rozhodnutí možné, se v co největší možné míře zabýval podstatou těchto důvodů. Argumentace, že soud ve vztahu ke správnímu orgánu či soud ve vztahu k instanci nižší nahrazuje činnost prvního z uvedených, je lichá potud, pokud přezkumný orgán svoji roli plní ve vztahu ke skutkovým a právním otázkám, kterými se již v potřebné míře zabýval orgán, jehož rozhodnutí přezkoumává. Krajský soud tedy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (obdobně Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi správní orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, s poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Jen tehdy, pokud se s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; ale postačí zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 7 Afs 212/2006, dostupný na www.nsoud.cz).

Povinnost krajského soudu vypořádat se se všemi žalobními námitkami má své opodstatnění. Jakkoli totiž může již jedna z nich být shledána důvodnou a může vést sama o sobě ke zrušení přezkoumávaného správního rozhodnutí, je nutno se vypořádat se všemi ostatními, a to z hlediska jejich důvodnosti či naopak nedůvodnosti. Zruší-li totiž krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je tento vázán právním názorem soudu v dalším řízení. Není-li však o námitkách neprojednaných (přitom již ve správním řízení uplatněných) vysloven krajským soudem žádný právní názor, jen stěží může v dalším řízení správní orgán této povinnosti dostát, resp. jeho nové rozhodnutí může trpět i nadále vadou, k níž se krajský soud ve zrušujícím rozsudku nevyjádřil. Tím spíše tak tomu bude v případě, kdy i další námitky mohou být námitkami důvodnými.

Možnost krajského soudu rozhodnout podle ustanovení § 76 s. ř. s. bez nařízení jednání představuje zákonnou výjimku z povinnosti *a contrario* stanovené v ustanovení § 51 s. ř. s. Shledá-li proto krajský soud naplnění některých z důvodů podle citovaného ustanovení, ospravedlňuje jej takové zjištění pouze k postupu ve smyslu ustanovení § 51 odst. 2 s. ř. s., ale nepředstavuje výjimku z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. a nezbavuje jej povinnosti vypořádat se se všemi námitkami žalobce a učinit k jednotlivým námitkám závěr o jejich důvodnosti či nedůvodnosti. Překážku meritorního přezkumu žalobních námitek by bylo lze připustit jen v případě konstatování absolutní nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, resp. vyslovení nicotnosti.

Krajský soud však v této věci ponechal zcela stranou své přezkumné činnosti žalobní námitky směřující do viny účastníka řízení, které byly prioritní, a k jejich opodstatněnosti či bezdůvodnosti se vůbec nevyjádřil. Krajský soud tak popřel princip vyjádřený v ustanovení § 75 odst. 2, věte první s. ř. s., když nepřezkoumal napadené rozhodnutí odvolacího správního orgánu v rámci vznesených žalobních bodů a argumentace k nim, tedy ve vztahu k vině účastníka řízení podle ustanovení § 105 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Popření principu obsaženého v ustanovení § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. (nepřezkoumání správního rozhodnutí v mezích a rozsahu žalobních bodů místo toho konstatování nepřezkoumatelnosti výroku o druhu a výměře sankce, která nebyla ani namítána, a z tohoto důvodu i zrušení správních rozhodnutí obou stupňů), je proto i zásahem do práva na rovné postavení účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 36 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud v tomto případě účastníkům řízení neumožnil, aby se mohli vyjádřit (relevantně argumentovat) ke skutkové a právní otázce, kterou vzal tento soud za rozhodnou pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Postup krajského soudu v předmětné věci je proto nepřípustný a je třeba ho považovat za „jinou vadu řízení před soudem“, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud se touto vadou zabýval, i když nebyla obsahem stížních námitek, protože řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3, věta za středníkem 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dodává, že ani výrok krajského soudu „rozhodnutí žalovaného Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního ze dne 9. 5. 2006, č. j. STAV/977/06, a rozhodnutí Odboru výstavby Úřadu městského obvodu Plzeň 7 - Radčice ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1061-91/2005-ÚMO 7/Výst-HAV, se zrušují a věc se vrací

správnímu orgánu k novému řízení a rozhodnutí“ není plně v souladu se zněním ustanovení § 78 odst. 3, 4 s. ř. s. a zřetelnou vadou řízení je pak absence odůvodnění výroku o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Podle ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušuje-li krajský soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Z dikce citovaného ustanovení vyplývá, že užití tohoto oprávnění je výlučně věcí úvahy krajského soudu a je tedy mimo dispoziční sféru účastníků řízení. Tento závěr ostatně plně koresponduje s tím, že žalobou lze napadnout pouze rozhodnutí vydané po vyčerpání všech řádných opravných prostředků ve správním řízení (§ 5 s. ř. s., § 68 písm. a) s. ř. s.); pasivně legitimovaným účastníkem řízení je vždy správní orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.) a tomuto orgánu je i v případě zrušení rozhodnutí obou stupňů vždy věc vrácena k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Jestliže však krajský soud zruší i správní rozhodnutí orgánu nižšího stupně a svůj závěr v tomto směru přezkoumatelně neodůvodní, je takové jeho rozhodnutí v rozporu s ústavně chráněným principem právní jistoty a v důsledku toho i zasahuje do práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Je tomu tak proto, že předvídatelnost výsledku soudního rozhodování spolugarantuje právní jistotu a zajišťuje obecnou důvěru v právo (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 296/01). Jestliže tedy zákon umožňuje, aby krajský soud zvážil podle okolností daného jednotlivého případu, zda zruší i rozhodnutí správního orgánu I. stupně či nikoliv, měly by být úvahy krajského soudu obsaženy v odůvodnění vydaného rozsudku, aby účastníkům řízení bylo zřejmé, na základě jakých úsudků ke svým závěrům dospěl. Výroku zrušujícímu rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, tak musí odpovídat i odůvodnění takového postupu.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. vždy směřuje proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Pro účely soudního přezkumu správních rozhodnutí jsou rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vnímána jako jeden celek (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, sp. zn. 6 A 68/93, publikováno v časopise Správní právo č. 17). To znamená, že ač správní soudy přezkoumávají, a případně ruší, především rozhodnutí správního orgánu II. stupně, při posuzování zákonnosti tohoto rozhodnutí přihlížejí i k předchozímu správnímu řízení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

V dané věci však sice krajský soud zrušil s napadeným rozhodnutím stěžovatele také rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, avšak v odůvodnění rozsudku nezmínil jediný důvod tohoto postupu. Proto výrok o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemůže, vzhledem k absenci odůvodnění tohoto postupu, obstát. Nutnost odůvodnění výroku rozhodnutí vyplývá z ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s. Jestliže tedy toto ustanovení soudům kogentním způsobem předepisuje náležitosti rozsudku, kterou je i odůvodnění, pak takovou náležitost nelze za žádných okolností pominout. Ostatně k nutnosti odůvodnění lze odkázat i na konzistentní judikaturu Ústavního soudu k čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyjadřující se k zásadám spravedlivého procesu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 176/96). Krajskému soudu je však třeba vytknout i to, že ve výroku rozsudku, v rozporu

s ustanovením § 78 odst. 4 s. ř. s., nespécifikoval správní orgán, kterému se věc vrací k dalšímu řízení. Přesto, že toto ustanovení zřetelně stanoví, že „zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému“, krajský soud ve svém rozsudku uvedl pouze „věc se vrací správnímu orgánu k novému řízení a rozhodnutí“, aniž by uvedl, kterému ze správních orgánů (byla zrušena rozhodnutí správních orgánů obou stupňů) se věc vrací k dalšímu řízení. Nejde přitom o přepjatý formalismus, protože tento výrok má vyslovit krajský soud, a nic na tom nemění ani skutečnost, že v odůvodnění je uvedeno, že tímto orgánem je žalovaný.

Nejvyšší správní soud shledal opodstatněnou stížní námitku, v níž stěžovatel poukázal na to, že nebyl v souladu se zákonem postup krajského soudu, který nejprve nařídil ústní jednání na 11. 12. 2007, ale toto bylo den předem telefonicky odvoláno s tím, že již bylo vydáno rozhodnutí, které bude, z důvodu nepřítomnosti účastníků při jeho vyhlášení, uveřejněno na úřední desce krajského soudu.

Podle ustanovení § 51 odst. 1 věta první s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí.

Podle ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. nejsou-li důvody pro postup podle ustanovení odstavců 1 a 2 (zrušení přezkoumávaného rozhodnutí bez jednání, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti) nebo podle § 51 (souhlas s rozhodnutím bez jednání), nařídí předseda senátu, resp. samosoudce, jednání.

Pravidlem při soudním rozhodování je vždy nařízení ústního jednání, aby byla zachována zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání (srov. čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy). Výjimkou z této zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání. Tato výjimka však musí být vykládána s ohledem na zájmy účastníka řízení restriktivně, neboť je to účastník řízení, o jehož právech se rozhoduje, a tento účastník také s řízením disponuje. Základním vodítkem pro výklad této problematiky jsou tedy čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy, podle nichž má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem provedeným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem. Účastníkům řízení tudíž svědčí základní právo, dané jim Listinou základních práv a svobod a Ústavou, kterým je právo se ve své věci takového řízení (jednání před soudem) osobně účastnit, zpravidla bez ohledu na to, zda by jejich přítomnost měla vliv na vynesení rozhodnutí. Jestliže krajský soud přítomnost účastníkům řízení neumožní, lze v jeho postupu spatřovat porušení citovaných ústavních práv (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03).

Otázkou nutnosti nařízení jednání v řízení před krajskými soudy se zabýval i Nejvyšší správní soud, který rovněž dovodil, že účastníkovi řízení nelze upřít právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci. Rozhodl-li proto krajský soud o věci bez nařízení jednání, aniž byly splněny zákonné podmínky uvedené § 51 odst. 1 s. ř. s., došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č.

j. 6 Azs 28/2003 - 59, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 482/2005).

Z dikce ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. vyplývá, že krajský soud má nejprve zkoumat, zda jsou důvody pro zrušení správního rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud by tak v daném případě učinil a dospěl k závěru, že tyto podmínky jsou splněny, nemusel by zjišťovat stanovisko účastníků řízení na možnost projednání věci bez jednání, a nemusel by také toto jednání nařizovat. Za situace, když už krajský soud nařídil ústní jednání, které den před jeho konáním odvolal, a současně vyhlásil rozsudek o věci samé bez jednání, jímž zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů z důvodu nepřezkoumatelnosti výroku o uložení sankce, aniž se k žalobní námitce především zabýval výrokem o vině, jednalo se o postup, který neodpovídá zákonu. Účastníci řízení by totiž u ústního jednání mohli uvést rozhodné skutečnosti a zdůraznit některé důležité momenty ve správním řízení, které nebyly vzaty v úvahu, a zejména by mohli předložit i důkazy k prokázání svých tvrzení.

Rozsudek krajského soudu je proto založen na jiné vadě řízení před soudem, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a stížní námitka je v tomto směru opodstatněná.

Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V dalším řízení bude na krajském soudu, aby nařídil ústní jednání a tím poskytl účastníkům řízení zákonnou možnost vyjádřit se k věci, a zejména umožnit jim provedení důkazů na podporu svých tvrzení. V mezích všech žalobních bodů, včetně argumentů k nim se vztahujícím, pak posoudí důvodnost podané žaloby a vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu, jež bude vycházet i ze závěrů uvedených v odůvodnění tohoto rozsudku.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 3. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně

senátu

.

.

