



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: **Ing J. B.**, zastoupen JUDr. Klárou Veselou - Samkovou, advokátkou se sídlem Španělská 6, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) **Ing. J. M.**, 2) **JUDr. J. M.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2006, č. j. 9 Ca 167/2004 - 69,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2006, č. j. 9 Ca 167/2004 - 69, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 5. 2006, č. j. 9 Ca 167/2004 - 69, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního (dále jen „magistrát“) ze dne 29. 4. 2004, č. j. MHMP 56393/2004/OST/Kš, kterým bylo zamítnuto odvolání právních předchůdců stěžovatele M. R. a M. N. a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 15, odboru územního rozvoje (dále také „stavební úřad“) ze dne 1. 11. 1999, č. j. OÚR 99/vl. 423/He, OÚR 5350/99/He, jímž byla osobám zúčastněným na řízení dodatečně povolena stavba „přístavba schodišťového prostoru a nástavba obytného podkroví“ rodinného domu č. p. 262 na pozemku p. č. 302/26 v k. ú. Šterboholy. Městský soud při svém rozhodování vyšel ze svého předchozího rozsudku ze dne 31. 3. 2004, č. j. 38 Ca 88/2001 - 35, kterým k žalobě M. R. a M. N. zrušil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru výstavby ze dne 27. 11. 2000, č. j. MHMP-93715a/1999/VYS/Pz/Be, jímž bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 15, odboru územního rozvoje

ze dne 1. 11. 1999, č. j. OÚR 99/vl. 423/He, OÚR 5350/99/He, o dodatečném povolení předmětné stavby. Stěžovatel v žalobě, stejně jako jeho právní předchůdci ve věci vedené pod sp. zn. 38 Ca 88/2001, poukazoval na nesoulad předmětné stavby s veřejným zájmem ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), zejména s územně plánovací dokumentací a obecně technickými požadavky na výstavbu. Splnění zákonných podmínek uvedených v citovaném ustanovení však již bylo předmětem přezkumného řízení vedeného pod sp. zn. 38 Ca 88/2001 a městský soud v předchozím zrušujícím rozsudku neshledal důvodnými obdobně formulované žalobní námitky právních předchůdců a napadené správní rozhodnutí magistrátu zrušil jen z toho důvodu, že se odvolací orgán nezabýval tím, zda bylo již pravomocně rozhodnuto o stavebním povolení na stavbu garáže. Magistrát při vázanosti právním názorem městského soudu vysloveného ve zrušujícím rozsudku vyčkal pravomocného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby garáže a znovu napadeným správním rozhodnutím zamítl odvolání právních předchůdců stěžovatele a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Městský soud proto dovodil, že v nyní projednávané věci, s odkazem na judikát uveřejněný pod č. 798 Správní judikatury č. 3/2001, již nemohl stěžovatel jako právní nástupce M. R. a M. N. opětovně uplatňovat námitky, které neshledal důvodnými v předchozím zrušujícím rozsudku. Obdobný závěr vylovil městský soud i ve vztahu k námitkám, které právní předchůdci stěžovatele mohli uplatnit již v předchozím soudním řízení, ale neuplatnili je.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, která se obsahově opírá o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že nepovolená stavba osob zúčastněných na řízení již svým provedením neodpovídala ani původně doložené dokumentaci, protože oproti původní žádosti o povolení stavby (mělo se vybudovat neobytné podkroví) byla vybudována v podkroví druhá bytová jednotka se samostatným přístupem. Správní orgány užívaly ve svých rozhodnutích neurčitých a nekonkrétních formulací, z nichž není ani dosud jasné, zda tato stavba vůbec respektuje veřejné zájmy. Přesto, že územně plánovací dokumentace byla v rozhodné době platná, správní orgány při dodatečném povolování stavby nerozhodovaly na jejím podkladě. Naopak zcela ji ignorovaly. Ani jeden z těchto orgánů se nezabýval rozhodujícími námitkami, které již vznášeli v dřívějších řízeních právní předchůdci stěžovatele. Šlo o to, že dodatečné povolení stavby osob zúčastněných na řízení bylo již od počátku zcela v rozporu s územně plánovací dokumentací platnou pro dané území (Štěrboholy) a že osoby zúčastněné na řízení jako stavebníci neprokázaly soulad uvedené stavby zejména s územně plánovací dokumentací, ačkoliv právě na nich leželo důkazní břemeno. Správní orgány, ale ani městský soud, tedy dostatečně nepřezkoumaly celkový průběh řízení, které se týkalo dodatečného povolení stavby a nepřihlédly ke všem námitkám, které byly ve správním řízení uplatněny. Tímto postupem byly porušeny všechny zásady spravedlivého procesu, jež vyplývají z čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Již v době podání žádosti osob zúčastněných na řízení o povolení stavby bylo zřejmé, že provedením stavby dojde k naprosto zásadnímu porušení územně plánovací dokumentace pro lokalitu Štěrboholy, která byla schválena usnesením rady Národního výboru hlavního města Prahy č. 324 ze dne 12. 12. 1972. Tento podrobný územní plán pro uvedenou lokalitu (v současné terminologii regulační plán) byl v platnosti po celou dobu, a to i po vydání nového územního plánu hlavního města Prahy. Podrobný územní plán měl být z tohoto důvodu závazným podkladem pro rozhodování v území (§ 29 odst. 3

stavebního zákona). Právě tato dokumentace má rozhodující význam pro celé řízení. Předmětem tohoto sporu proto nebylo a není, zda rodinný dům po změně zůstane rodinným domem a zda rodinný dům může být v území čistě obytném tak, jak to vyplývá z odůvodnění napadeného rozsudku. Správní orgány, ale ani městský soud, však žádným způsobem neodpověděly na otázku platnosti původní územně plánovací dokumentace, ač vyřešení tohoto problému bylo zásadní pro rozhodování o dodatečném povolení stavby osob zúčastněných na řízení a pro právní jistotu všech občanů, kteří v dané lokalitě mají stavby. Z těchto důvodů stěžovatel také ve svém podání ze dne 7. 12. 2005 upřesnil svá tvrzení a současně poukázal na sdělení Úřadu veřejného ochránce práv a Magistrátu hlavního města Prahy směřující k platnosti podrobného územního plánu Štěrboholy a územního plánu hlavního města Prahy. Městský soud však tyto navržené listinné důkazy neprovedl s odůvodněním, že v dané věci jde o posouzení právní otázky, jejíž zodpovězení přísluší výlučně soudu a že skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Městský soud ale neměl žádný relevantní důvod k tomu, aby mohl v souladu se zákonem odmítnout přečtení navržených listinných důkazů. Ostatně městský soud náležitým způsobem neprovedení těchto důkazů neodůvodnil. Přitom podle stěžovatele přečtení uvedených listin bylo nezbytné k posouzení platnosti původní územně plánovací dokumentace a navíc toto doplnění dokazování nebylo ani v rozporu s ustanovením § 77 s. ř. s. Pokud městský soud dovodil, že stěžovatel jako právní nástupce M. R. a M. N. již nemohl uplatňovat námitky, které tento soud neshledal důvodnými v předchozím zrušujícím rozsudku a že obdobný závěr platí i o námitkách, které jeho právní předchůdci mohli uplatnit v předchozím soudním řízení a neučinili tak, domnívá se stěžovatel, že tyto námitky nebyly posouzeny správně, resp. k nim nebylo přihlíženo. Toto nezákonné jednání soudu ho přece nemůže vyloučit z toho, aby je uplatnil. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázali na to, že nikdy neskrývali svůj záměr přestavět v budoucnu dům na dvougenerační objekt s vybudováním bytové jednotky i pro dceru. Vzhledem k soustavnému prodlužování územního a stavebního řízení a k chátrajícímu stavu objektu v důsledku zatékání rovnou střechou přistoupili k odstranění tohoto stavu, byť s příslušným postihem ze strany stavebního úřadu, a teprve následně k dobudování bytové jednotky. V roce 1997, kdy požádali o stavební povolení k přístavbě a nástavbě, byl v platnosti „územní plán pro hlavní město Prahu“, který byl schválen v roce 1994. Jsou i další majitelé domů v předmětné zástavbě, kteří se souhlasem stavebního úřadu provedli přestavbu domu včetně vybudování další obytné jednotky. Přesto, i po povolení změn, zůstal zachován stěžovatelem zdůrazňovaný charakter území, a to jako čistě obytný. Celá kauza je však od samého počátku provázena neochotou původních vlastníků přistoupit na jakékoliv kompromisní řešení týkající se rekonstrukce a přístavby rodinného domku osob zúčastněných na řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a přitom sám shledal vadu uvedenou v § 109 odst. 3 s. ř. s., k níž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu vyplývá, že dne 17. 3. 1997 zahájil stavební úřad na žádost stavebníků Ing. J. M. a JUDr. J. M. sloučené územní a stavební řízení o povolení „změny stavby - přístavba a nástavba v objektu rodinného domu č. p. 262 v k. ú. Štěrboholy“. Právní předchůdci stěžovatele v tomto řízení uplatnili občanskoprávní námitku, pro kterou bylo řízení přerušeno do 12. 1. 1999, kdy Obvodní soud pro Prahu 10 usnesením řízení zastavil a věc postoupil stavebnímu úřadu k vyřízení. V mezidobí, při místním šetření dne 22. 7. 1998, zjistil orgán státního stavebního dohledu, že na rodinném domku stavebníků je prováděna nepovolená změna stavby. Proto tento orgán dne 23. 7. 1998 vyzval stavebníky k zabezpečení stavby a zastavení prací. Stavební úřad poté rozhodnutím ze dne 3. 5. 1999, č. j. OÚR 2961/97/He, zastavil řízení o povolení stavby (§ 88 odst. 2 stavebního zákona) a dne 5. 5. 1999 oznámil zahájení řízení o odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Současně nařídil i ústní jednání ve věci spojené s místním šetřením na 18. 5. 1999. Dne 5. 5. 1999 podali stavebníci stavebnímu úřadu žádost o vydání dodatečného povolení stavby „nástavba obytného podkroví a přístavba schodiště“ na rodinném domku č. p. 262 v k. ú. Štěrboholy v „rozsahu uvedeném ve stavební dokumentaci přiložené k žádosti o stavební povolení“. Jelikož ze zápisu o místním šetření ze dne 18. 5. 1999 vyplynulo, že stavba zcela neodpovídá původní dokumentaci, vyzval stavební úřad stavebníky k předložení dokumentace, která odpovídá skutečnému provedení stavby. Poté rozhodnutím ze dne 24. 5. 1999, č. j. OÚR 99/vl. 423/He, pak vyzval stavebníky, aby mu ve stanovené lhůtě předložili v této výzvě i specifikované doklady, mimo jiné i projektovou dokumentaci odpovídající skutečnému provedení stavby a další doklady prokazující, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, a řízení o odstranění stavby přerušil. Po předložení požadovaných dokladů vydal stavební úřad dne 1. 11. 1999, pod č. j. OÚR 99/vl. 423/He, OÚR 5350/99/He, podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona rozhodnutí, kterým dodatečně povolil stavbu „přístavba schodišťového prostoru a nástavba obytného podkroví“ rodinného domku č. p. 262 na pozemku p. č. 302/26 v k. ú. Štěrboholy. Proti tomuto rozhodnutí podali právní předchůdci stěžovatele odvolání, které Magistrát hlavního města Prahy, odbor výstavby rozhodnutím ze dne 27. 11. 2000, č. j. MHMP-93715a/1999/VYS/Pz/Be, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Toto rozhodnutí bylo k žalobě právních předchůdců stěžovatele zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2004, č. j. 38 Ca 88/2001 - 35, a věc byla vrácena magistrátu k dalšímu řízení. Posléze magistrát vydal napadené rozhodnutí.

Podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy, a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

Má-li být v řízení podle citovaného ustanovení zkoumán veřejný zájem, musí se tak stát především z hlediska kritérií, jež jsou v tomto ustanovení demonstrativně vypočtena. Obsah pojmu veřejný zájem je tedy při povolování staveb, jakož i při jejich dodatečném povolování, vymezen právě prostřednictvím požadavků vyplývajících z územně plánovací

dokumentace, cílů a záměrů územního plánování, obecných technických požadavků na výstavbu, technických požadavků na stavby a zájmů chráněných zvláštními předpisy. Samotný mechanismus pořizování územně plánovací dokumentace je tudíž třeba považovat za způsob prosazování veřejného zájmu v dané oblasti. Územně plánovací dokumentace jako výsledek takového mechanismu pak tento veřejný zájem odráží. Jestliže je tedy stavba posuzována z pohledu souladu s touto dokumentací, je poměřována i z hlediska veřejného zájmu. Totéž platí i o hodnocení souladu stavby s cíli a záměry územního plánování, jež vyplývají z § 1 a § 2 stavebního zákona. Stanovením technických požadavků na výstavbu či stavby je rovněž sledován veřejný zájem, a to zejména zájem na bezpečnosti takové stavby, její řádné funkčnosti, a tím i ochraně zdraví uživatelů této stavby, jakož i jiných osob, ochraně životního prostředí apod. Tyto zájmy v žádném případě nelze označit za zájmy čistě soukromé. Přinejmenším částečně jsou tyto „vlastnosti staveb“, byť ve vlastnictví jednotlivců a jimi užívaných, v zájmu veřejnosti. I zde tedy platí, že jestliže má být stavba s těmito požadavky v souladu, pak je tento požadavek stanoven za účelem zajištění veřejného zájmu. Konečně i v případě posuzování souladu se zájmy chráněnými zvláštními zákony se jedná o hodnocení, zda je stavba v souladu s veřejným zájmem, resp. jeho dílčí složkou, k jejíž ochraně byl příslušný zákon přijat, a jejíž ochranou byl příslušný dotčený orgán zákonem pověřen, např. soulad se zájmem na požární ochraně, který jistě je zájmem veřejným. Sledování veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby se proto musí v každém jednotlivém případě uskutečňovat z hlediska posouzení splnění podmínek uvedených v § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona. Formulace tohoto ustanovení přitom připouští posouzení existence veřejného zájmu i z jiných hledisek než jen těch, které jsou v něm demonstrativně uvedeny. Stavební úřad rozhodující o žádosti o dodatečné povolení stavby proto musí přihlídnout i k dalším okolnostem a posoudit, zda existenci veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby spíše svědčí nebo ji spíše vylučují.

Nejvyšší správní soud vzhledem k zásadní stížní námitce týkající se souladu dodatečného povolení stavby a závazné části územního plánu nejprve posuzoval charakter zrušujícího rozsudku městského soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 38 Ca 88/2001 - 35, neboť tento soud v napadeném rozsudku dovodil, že stěžovatel jako právní nástupce M. R. a M. N. již nemohl v žalobě s úspěchem opětovně uplatňovat námitky, které městský soud neshledal důvodnými v předchozím zrušujícím rozsudku.

Právní předchůdci stěžovatele v žalobě vytýkali stavebnímu úřadu a magistrátu mimo jiné, že v odůvodnění obou rozhodnutí není zmínka o tom, zda je dodatečné povolení stavby v souladu se závaznou částí územního plánu přesto, že tato územně plánovací dokumentace byla závazná pro rozhodování v území a rovněž, že v nich není ani zmínka o tom, jak stavebníci prokázali soulad uvedené stavby s veřejným zájmem, resp. jednotlivým kritérii veřejného zájmu demonstrativně uvedenými v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Z rozsudku městského soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 38 Ca 88/2001 - 35, kterým bylo na základě této žaloby zrušeno předchozí rozhodnutí magistrátu a věc vrácena k dalšímu řízení, však není vůbec patrné, zda jsou uvedené žalobní námitky opodstatněné či neopodstatněné, a z jakých důvodů. Toto pochybení je o to zásadnější, že právě v těchto žalobních námitkách bylo poukazováno na to, že v řízení vedeném podle ustanovení § 88

odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona nebyl zkoumán soulad dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem především z hlediska kritérií, jež jsou v tomto ustanovení demonstrativně vypočtena. Protože se městský soud s uvedenými žalobními námitkami v odůvodnění rozsudku nijak nevypořádal, nezabýval se ani otázkou, jaká územně plánovací dokumentace pro dané území v rozhodné době platila a zda je dodatečně povolovaná stavba právě s ní v souladu. Zcela obecně a bez vazby na konkrétní územně plánovací dokumentaci, která navíc není uvedena ani vyhodnocena v odůvodnění správních rozhodnutí, pouze konstatoval, že „V daném případě nedošlo ke změně územního plánu. Stavba se nachází v území, které je charakterizováno jako čistě obytné a provedenou přístavbou a nástavbou nedošlo ke změně charakteru stavby, stále se jedná o rodinný dům. Došlo pouze ke zvýšení počtu bytových jednotek. Změna původně stanoveného zastřešení rovnou střechou na střechu sedlovou dle názoru soudu není důvodem pro to, aby stavba při splnění dalších podmínek nemohla být dodatečně povolena. Podmínky umístění stavby jsou dány projektovou dokumentací. Soud má za to, že otázkou, zda umístěná stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací se žalovaný i prvostupňový správní orgán zabývaly v dostatečném rozsahu, rozhodné skutečnosti jsou uvedeny v odůvodnění obou rozhodnutí, a závěry z nich vyvozené nejsou v rozporu s obsahem správního spisu, ani v rozporu s právními předpisy.“ Městský soud nepřisvědčil žalobní námitce, že stavebníci ve správním řízení neprokázali, že stavba je v souladu s veřejným zájmem. Stavební úřad nerozhodoval na základě obecného vyjádření stavebníků, ale posuzoval konkrétní jimi předložené podklady a doklady a po jejich zhodnocení dospěl k závěru, že stavba je v souladu s veřejným zájmem. Posouzení architektonického zpracování stavby je otázkou odbornou, jejíž vyřešení přísluší právě stavebnímu úřadu. Takové odůvodnění rozsudku městského soudu ovšem nedává odpověď na relevantní námitky obsažené v žalobě právních předchůdců stěžovatele.

Tento postup městského soudu byl ale v rozporu se zákonem i tehdejší judikaturou. Ustálená judikatura Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) vždy dovozovala, že jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost všech soudů své rozsudky řádně odůvodnit. Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí totiž nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Uvedená ustálená judikatura Ústavního soudu měla, ve vztahu k odůvodnění správních rozhodnutí, pro něž platí zásadně stejné principy, svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze (např. rozhodnutí ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, uveřejněné v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994) a našla svůj odraz i v pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz, rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Této judikatuře je společné, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a

proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji proto nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, který byl uveřejněn pod č. 787/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitk, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.)“.

Z odůvodnění zrušujícího rozsudku městského soudu však není zřejmé, proč nepovažoval za relevantní argumentaci právních předchůdců stěžovatele uvedenou v žalobě a napadené rozhodnutí magistrátu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení jen z toho důvodu, že se magistrát nevypořádal s otázkou, zda dodatečně povolovaná stavba je v souladu s obecně technickými požadavky na výstavbu v hlavním městě Praze z hlediska zařízení pro dopravu v klidu (vybavení rodinného domu garáží a odstavným stáním pro každý byt v rodinném domku).

Stěžovatel v žalobě proti následně vydanému rozhodnutí magistrátu zdůraznil, že se správní orgány námitkou uplatněnou jeho právními předchůdci, tj. že provedená stavba je již od počátku ve flagrantním rozporu s územně plánovací dokumentací platnou pro dané území, nezabývaly, a rovněž se jí nezabýval městský soud ve zrušujícím rozsudku. V důsledku toho, že napadené správní rozhodnutí bylo zrušeno, byť z jiného důvodu, nemohli právní předchůdci stěžovatele podat proti zrušujícímu rozsudku kasační stížnost.

Vzniká tedy otázka, jaké žalobní důvody je možné, po předchozím zrušení správního rozhodnutí soudem, uplatnit v žalobě proti „novému“ správnímu rozhodnutí, a to zejména se zřetelem na koncentrační a dispoziční zásadu a na zásadu vázanosti správního orgánu právním názorem soudu, které jsou promítnuty v ustanovení § 71 a § 78 odst. 5 s. ř. s.

Stádium správního řízení, do kterého se věc dostává, je-li rozhodnutí o odvolání zrušeno soudem, je určováno především tím, zda došlo ke zrušení jen správního rozhodnutí vydaného v posledním stupni nebo i v I. stupni. Vedle toho má však na tuto skutečnost vliv, vzhledem k vázanosti správního orgánu právním názorem soudu, i to, z jakých důvodů soud napadené správní rozhodnutí zrušil. Nepřímo tedy další postup ve správním řízení určují důvody v úspěšné žalobě. Žaloba proti „novému“ rozhodnutí bude tedy ve většině případů přípustná jen co do námitky, že správní orgán nerespektoval právní názor vyslovený soudem. Vedle toho jsou ovšem přípustné i námitky, že v řízení po zrušení správního rozhodnutí soudem a novým správním rozhodnutím došlo k „novému“ porušení zákona, tj. k porušení, ke kterému v původním správním řízení nedošlo, případně mohou být namítány i vady „původního řízení“, které se však projeví až v nezákonnosti nového správního řízení nebo které byly podstatné až po zrušení nového rozhodnutí. Třeba dodat i to, že žalobce může úspěšně v nové žalobě uvést znovu i ty žalobní důvody,

kteře nevedly ke zrušení původního správního rozhodnutí jen proto, že soud zrušil napadené rozhodnutí z jiných důvodů, aniž by se těmito žalobními důvody zabýval (např. se ve zrušujícím rozsudku nezabýval namítanou neúplností dokazování, neboť správní rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, apod.). Naopak nemohou být úspěšné, až na některé výjimky, žalobní body, které mohly být uplatněny v zákonné lhůtě již v původní žalobě. Stejně tak nemohou obstát důvody, které byly sice uvedeny již v první žalobě, ale nebyly krajským soudem posouzeny jako opodstatněné (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2001, č. j. 5 A 167/99 - 253, který byl uveřejněn pod č. 798 Správní judikatury č. 3/2001).

Závěr městského soudu vyslovený v napadeném rozsudku, že stěžovatel již nemohl v dané věci uplatňovat žalobní námitky, které městský soud neshledal důvodnými v předchozím zrušujícím rozsudku, není bez dalšího a bez přihlédnutí ke konkrétní situaci ústavně konformní, je v rozporu se zásadami vyslovenými v citovaném rozsudku Vrchního soudu v Praze a ve svých důsledcích představuje i porušení práva na spravedlivý proces vycházejícího z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a současně i odepření spravedlnosti. V této věci totiž nelze přehlédnout, že rozsudkem městského soudu ze dne 31. 3. 2004, č. j. 38 Ca 88/2001 - 35, bylo zrušeno rozhodnutí magistrátu a věc byla vrácena k dalšímu řízení jen z toho důvodu, že se odvolací orgán nezabýval tím, zda již bylo pravomocně rozhodnuto o stavebním povolení na stavbu garáže. Pokud jde o žalobní námitku právních předchůdců stěžovatele, že v řízení podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona nebyl zkoumán soulad dodatečně povolené stavby s veřejným zájmem především z hlediska kritérií, jež jsou v tomto ustanovení demonstrativně vypočtena, není z uvedeného rozsudku vůbec patrné, zda je věcně opodstatněná či neopodstatněná, a z jakých důvodů, ačkoliv právě na tom byl postaven základ žaloby. Je-li ve vztahu k této žalobní námitce zrušující rozsudek nepřezkoumatelný, nelze věcně a relevantně dovozovat, že stěžovatel „v projednávané věci již nemohl s úspěchem opětovně uplatňovat námitky, které městský soud neshledal důvodnými v předchozím zrušovacím rozsudku ze dne 31. 3. 2004“, jak to činí městský soud v napadeném rozsudku. Zrušující rozsudek městského soudu, který je v zásadních směrech založen na vadě řízení (nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů), proto nemůže bránit tomu, aby žalobce v „nové žalobě“ proti „novému“ správnímu rozhodnutí uplatnil znovu ty žalobní body, které byly uvedeny již v předchozí žalobě, ale nebyly městským soudem akceptovány nepřezkoumatelným způsobem, když se s nimi vypořádal zcela nekonkrétně a obecně.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že právní předchůdci stěžovatele se nemohli účinně bránit podáním kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku městského soudu a v ní namítat, že nezrušil napadené správní rozhodnutí ze zásadních důvodů (soulad dodatečně povolené „přístavby schodišťového prostoru a nástavby obytného podkroví“ rodinného domku č. p. 262 na pozemku p. č. 302/26 v k. ú. Štěrboholy s územně plánovací dokumentací), na nichž byl postaven základ žaloby. Zákon sice explicitně nevylučuje, aby kasační stížnost byla podána i žalobcem, jehož návrhu bylo soudem v meritu vyhověno, nicméně podle ustanovení § 104 odst. 2 s. ř. s. je nepřípustné, aby kasační stížnost směřovala jen proti výroku o nákladech řízení nebo proti důvodům rozhodnutí soudu. Z dikce tohoto ustanovení tedy vyplývá, že výluka přezkumu rozhodnutí soudů Nejvyšším správním soudem směřuje na případy, kdy stěžovatel netvrdí, že by výrok

napadeného soudního rozhodnutí měl být jiný, a současně brojí jen proti konkrétním důvodům, o něž krajský soud tento výrok v odůvodnění opřel. Jedná se tedy o případy, kdy se stěžovatel domáhá jiného právního hodnocení věci při zachování stávajícího výroku rozhodnutí soudu. Zcela jasně se v tomto směru vyjádřil i Ústavní soud v usnesení ze dne 16. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 483/03 (nepublikováno), kdy, v souvislosti s kasační stížností podanou jen proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, konstatoval, že „V situaci, kdy obecný soud zcela vyhověl žalobnímu petitu stěžovatelky, nemohl tento svým rozhodnutím zasáhnout do jejich základních práv a svobod, neboť jí přiznal jen to, čeho se sama před obecným soudem domáhala“. Jelikož bylo žalobnímu petitu právních předchůdců stěžovatele vyhověno (napadené správní rozhodnutí bylo v celém rozsahu zrušeno), tito nemohli podat proti zrušujícímu rozsudku kasační stížnost a brojit jen proti konkrétním důvodům, pro které městský soud napadené správní rozhodnutí zrušil, resp. domáhat se jiného právního hodnocení při zachování stávajícího výroku rozhodnutí městského soudu.

Pokud by byl v daném případě akceptován postup městského soudu vycházející z právního názoru vysloveného v odůvodnění napadeného rozsudku, bylo by to v rozporu s právem na spravedlivý proces, jež je jedním ze základních práv, které má každý vůči státu, a které mu garantuje nejen Listina základních práv a svobod, ale též Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Nastala by tak totiž situace, že rozsudek městského soudu, jež je založen na vadě řízení, a proti němuž právní předchůdci stěžovatele nemohli účinně podat kasační stížnost, by bránil stěžovateli v dalším přístupu k soudu. Oporu pro takový závěr dává i judikatura, která ve vztahu výkonu práva na spravedlivý proces vyslovila zásadu, že „nabízejí-li se přitom dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch výkonu práva na spravedlivý proces a druhá proti němu, musí soud vždy zvolit výklad první ... jiný přístup by byl stěžejí ústavně-konformní a znamenal by odepření spravedlnosti“ (srov. i nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2000, sp. zn. II. ÚS 491/98 a ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06 a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, který je uveřejněn pod č. 534/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Uvedená zásada (v „nové žalobě“ proti „novému“ správnímu rozhodnutí po předchozím zrušení správního rozhodnutí soudem nemohou obstát žalobní body, které byly uvedeny již v první žalobě, ale nebyly v prvním řízení soudem akceptovány) proto platí jen v tom případě, pokud se krajský (městský) soud v prvním řízení zabývá žalobními důvody v souladu se zákonem vyčerpávajícím způsobem věcně a relevantně a nikoliv vůbec nebo nepřezkoumatelným způsobem.

Opačný výklad byv daném případě znamenal, že by zůstaly městským soudem věcně nevypořádané žalobní námitky uplatněné právními předchůdci stěžovatele v žalobě i stěžovatelem. Takový stav by byl ovšem v zásadním rozporu s již citovanou judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Protože podle názoru Nejvyššího správního soudu je rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2004, č. j. 38 Ca 88/2001 - 35, nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, touto vadou řízení proto trpí i napadený rozsudek, který z prvně uvedeného rozsudku jednak vychází a jednak na něj i navazuje.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V dalším řízení bude na městském soudu, aby se znovu zabýval všemi žalobními námitkami, jež se týkají souladu dodatečně povolené stavby s platnou územně plánovací dokumentací v rozhodné době, vycházel přitom z tohoto rozsudku při posuzování souladu dodatečně povolené stavby s veřejným zájmem především z hlediska kritérií, jež jsou demonstrativně vypočtena v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a poté vydal rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí městský 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 21. srpna 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

