



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Občanské sdružení Za naši budoucnost**, se sídlem v Holešovičkách 25, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2007, č. j. 13521/2007-83/O-679/07, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2009, č. j. 11 Ca 211/2007 - 176,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 20. 6. 2007, č. j. 13521/2007-83/O-679/07, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Magistrátu hl. města Prahy, odboru dopravy ze dne 29. 12. 2006, č. j. MHMP 141733/2005/DOP-O1/Ta - stavební povolení pro stavbu označenou jako provozně ucelená část stavby „MO stavba č. 0079 Špejchar-Pelc Tyrolka“ v rozsahu objektů inženýrských sítí a podzemních garáží Letná včetně souvisejících objektů, na vyjmenovaných pozemcích.

Je třeba předeslat, že městský soud o žalobě proti tomuto rozhodnutí žalovaného rozhodoval opakovaně. Jeho předchozí zrušující rozsudek ze dne 24. 4. 2008, č. j. 11 Ca 211/2007 - 98 byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 69/2008 - 148, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Důvodem, pro který zdejší soud rozsudek městského soudu zrušil, byla jednak skutečnost, že městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nedostatečné vypořádání některých odvolacích námitek, aniž to však bylo žalobou vytýkáno, jednak proto, že se s některými žalobními námitkami (potřeba prognózy a analýzy dopravní zátěže, nehodnocení důkazů předložených žalobcem ve správním řízení) naopak řádně nevypořádal.

Městský soud po novém projednání rozhodnutí žalovaného opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V rozsudku znovu posoudil obsah žaloby, kterou označil za hraniční z hlediska věcnosti, konkrétnosti a srozumitelnosti; shledal ji však důvodnou v části, v níž namítá nezpracování prognózy a analýzy dopravní zátěže v souvislosti s povolovanou stavbou.

Stěžovatel v kasační stížnosti zejména namítá, že se městský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku, což považuje za vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Současně namítá i další kasační důvody odpovídající tomuto ustanovení a ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdůvodňuje přípustnost své kasační stížnosti, neboť jednak nebyl respektován závazný právní názor kasačního soudu, jednak namítá nesprávné právní posouzení otázek, jimiž se Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku nezabýval.

Povinností městského soudu v novém řízení bylo znovu vyhodnotit obsah podané žaloby a rozhodnout toliko o žalobcem uplatněných námitkách. Městský soud ovšem do nového rozsudku bez jakýchkoliv změn přejal část odůvodnění ze svého předchozího zrušeného rozsudku a znovu dospěl k závěru, že stěžovatel nedostal povinnosti řádného odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Městský soud tedy stěžovateli opakovaně vytkl, že se nezabýval odvolací námitkou žalobce o nezpracování prognózy a analýzy dopravní zátěže v souvislosti s povolovanou stavbou. Tento důvod zrušení rozhodnutí žalovaného je však v přímém rozporu se závěry Nejvyššího správního soudu a navíc se stěžovatel s touto odvolací námitkou ve svém rozhodnutí vypořádal na str. 17 odůvodnění, kde ji vyhodnotil v mezích svého oprávnění plynoucího z ust. § 34 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Závěr městského soudu o porušení procesních předpisů neodpovídá povinností, které žalovaný měl v odvolacím řízení; tím je naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V části rozsudku, v níž soud nově žalovanému vytýká nevypořádání odvolacích námitek, pouze přejímá názor NSS, aniž vyhodnotil obsah žaloby, jak byl povinen, čímž svou odpovědnost přesunul na NSS. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného na městském soudem kritizované 17. stránce odpovídá předmětu řízení i právním předpisům. Navíc jediný důvod, pro který městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, není ničím podložen, což zakládá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalovaný je tak v dalším řízení zavázán právním názorem městského soudu, který je však v jeho rozsudku vyjádřen pouze kuse a neurčitě.

Rozsudek městského soudu rovněž trpí vnitřní rozporností odůvodnění, a tím i nesrozumitelností. Soud v něm totiž rozhodnutí jednak zrušuje a jednak v něm tvrdí, že

žaloba nebyla podána důvodně. Dále stěžovatel podotýká, že soudem zrušené rozhodnutí bylo součástí rozhodnutí vydaných k předmětné stavbě, přičemž stavba samotných komunikací byla povolena rozhodnutím speciálního stavebního úřadu ze dne 27. 11. 2006, č. j. MHMP 141756/2005/SP/DOP-01/Ar a stavební úpravy tramvajové dráhy rozhodnutím ze dne 29. 11. 2006, č. j. 141753/2005/DOP-01/La/Lh. Komunikace tedy nebyly předmětem rozhodnutí zrušeného městským soudem a v souvislosti s přeložkou sítí technického vybavení není jasný způsob provedení analýzy dopravní zátěže.

S ohledem na celkovou komplikovanost řízení stěžovatel poukazuje na právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 12. 8. 2005, č. j. 5 A 90/2002 - 66, podle něhož mezi namítanou protizákonností správního rozhodnutí a důsledky jeho zrušení musí být zachován vztah proporcionality. Dovojuje z toho, že důvodem ke zrušení správního rozhodnutí musí být nezákonnost v míře překračující určitou míru únosnosti, a to právě ve vztahu ke komplikovanosti daného řízení a k zájmům účastníků tohoto řízení. Takové hodnocení však městský soud vůbec neprovedl a rozhodnutí žalovaného zrušil jen pro dílčí pochybení v odůvodnění odvolacího rozhodnutí. Kromě toho, že stěžovatel popírá soudem shledané porušení zákonnosti, vytýká mu dále, že nepřihlédl vůbec k významu deklarovaného pochybení a už vůbec ne ke vztahu k ostatním řízením a rozhodnutím o dané stavbě. Městský soud tak zcela opomenul materiální chápání státu.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že názor Nejvyššího správního soudu byl v rozsudku městského soudu respektován a tento soud se nedopustil ani jiného stížností tvrzeného pochybení. Při jednání soudu žalobce zopakoval a rozvedl své žalobní výhrady proti napadenému rozhodnutí a soud je zrušil z důvodů řádně v žalobě uplatněných. Komplikace plynoucí ze vzájemných vztahů jednotlivých řízení jsou důsledkem toho, že žalovaný řízení o komplexu stavby rozdělil na dílčí části, ostatně žalobce proti ní brojil ve všech vedených řízeních; některá rozhodnutí ovšem v důsledku různých manipulací již nabyla právní moci. Kasační stížnost sama je prodchnuta formalismem a slovíčkařením, jehož vrcholem je zneužití překlepu v rozsudku soudu vzniklého záměnou kladného slovesa za záporné. Oproti tomu ve vztahu k vlastnímu rozhodnutí se žalovaný domáhá materiálního posouzení, což je v rozporu s jeho vlastním postupem v řízení. K požadavku stěžovatele na hledisko proporcionality při úvaze o závažnosti a dopadu zjištěného pochybení žalobce zdůrazňuje, že se jedná o pochybení velmi intenzivní, dopadající do řady zákonů sloužících k ochraně zdraví. Žalobce se domnívá, že žalobní body řádně formuloval a nemíjel se s předmětem řízení, neboť rozhodnutí žalovaného jeho oprávněné výtky vypořádalo bez jakéhokoliv argumentačního potencionálu. Nakonec žalobce poukazuje na skutečnost, že stavebník navzdory zrušenému rozhodnutí ve stavbě pokračuje, aniž by stavební úřad působil k dodržování zákona a rovněž přehlíží jeho opakovaný návrh na změnu územního plánu. Z těchto důvodů navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval přípustností kasační stížnosti, neboť městský soud rozhodoval o věci znovu poté, kdy byl jeho předchozí rozsudek

Nejvyšším správním soudem zrušen. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Mimo to logicky kasační stížnost může směřovat i proti vadám, jichž se soud dopustil v novém řízení, proti přezkoumatelnosti nového rozsudku nebo proti posouzení právní otázky, která předmětem kasačního přezkumu nebyla. Smyslem záповědi opakované kasační stížnosti je totiž pouze to, aby Nejvyšší správní soud opakovaně neposuzoval týž právní problém.

Z těchto hledisek je třeba kasační stížnost považovat za přípustnou a Nejvyšší správní soud proto posoudil její důvodnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžejní kasační námitkou je námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť nedostatek přezkoumatelnosti je zpravidla překážkou posouzení dalších kasačních námitek. Stěžovatel ji v první řadě spatřuje ve vnitřní rozpornosti rozsudku deklarujícím nedůvodnost žaloby a současně pro vady řízení rušícím rozhodnutí žalovaného.

Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaném pod č. 133/2004 Sb. NSS, *za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.* Obdobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaném pod č. 244/2004 Sb. NSS. či v rozsudku ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 - 78, publikovaném pod č. 523/2005 Sb. NSS.

Z toho plyne, že vnitřní rozpornost rozsudku, zejména je-li odůvodnění v rozporu s výrokem, činí rozhodnutí nesrozumitelným a tím i nepřezkoumatelným. V daném případě městský soud uvedl hodnotící část odůvodnění zrušujícího rozsudku vyjádřením, že „žaloba nebyla podána důvodně“, přičemž v další části však žalobu hodnotí jako částečně důvodnou a konkrétně rozebírá jednotlivé námitky a posuzuje, kterou z nich a proč shledal důvodnou a kterou nikoli. V části, v níž žalobu shledal důvodnou, je odůvodnění oporou výroku. Z tohoto hlediska a z celého kontextu odůvodnění rozsudku je skutečně třeba považovat uvozující vyjádření o nedůvodnosti žaloby za chybu v psaní, k níž došlo záměnou kladného a záporného vyjádření. Taková chyba může být soudem kdykoliv neformálním postupem opravena (§ 54 odst. 4 s. ř. s.). Odůvodnění rozsudku městského soudu je i s touto chybou dostatečně srozumitelné a stěžovatel také z tohoto hlediska neměl problém mu porozumět. Nejde proto o vadu, která by naplňovala kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Stěžovatel dále tvrdí, že městský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený kasačním soudem ve zrušujícím rozsudku. K jeho respektování byl městský skutečně podle § 110 odst. 3 s. ř. s. povinen. K posouzení důvodnosti této kasační námitky je třeba porovnat tento závazný právní názor s novým rozsudkem městského soudu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 2 As 69/2008-148 uvedl, že žaloba obsahovala několik určitých žalobních bodů a nebylo třeba žalobce vyzývat k odstranění vad. Nejvyšší správní soud poukázal zejména na následující námitky: neúplnost spisu, v němž absentovala komplexní analýza a prognóza následků stavby z hlediska dopravní zátěže, absenci návrhu na změnu územního plánu, rozpor stavby s územním plánem, zdravotní rizika ze stavby plynoucí, včetně statického poškození konstrukcí stávajících domů. Žalobce v žalobě dále vytkl nerespektování jím předloženého měření Hydrometeorologického ústavu a materiálu „SVUOM“ potvrzujícího narušování životního prostředí.

Městský soud, ač žalobu označil za nepřiliš perfektní, v ní konkrétní žalobní výtky rovněž ztotožnil a není vadou, pokud tak učinil obdobně jako Nejvyšší správní soud; podstatné je, zda je tento výčet úplný a naopak, zda jej nepřesáhl. Soud se pak konkrétně vypořádal s námitkou neúplnosti správního spisu, námitkami směřujícími proti podkladovým stanoviskům a zabýval se i souladem stavby s územním plánem. Tyto námitky neshledal důvodnými, což mu ostatně stěžovatel ani nevytýká. Městský soud tedy respektoval závazný právní názor kasačního soudu v tom, že podrobil svému zkoumání žalobní námitky a že správně vymezil jejich rozsah.

Ve vztahu k důvodům, pro které městský soud svým prvním rozsudkem zrušil rozhodnutí stěžovatele, vytkl Nejvyšší správní soud v předchozím kasačním rozsudku, že překročil rozsah žalobních námitek tím, že své rozhodnutí odůvodnil nedostatečným vypořádáním se s odvolacími námitkami, což ovšem nebylo žalobou žalovanému vytýkáno, a dále, že se naopak městský soud nevypořádal s námitkou nezákonného závěru o nepotřebnosti prognózy a analýzy dopravní zátěže a s nepotřebností žalobcem předložených důkazů ve stavebním řízení.

K tomu městský soud v nyní napadeném rozsudku uvedl, že shledal žalobu důvodnou v té části, v níž napadá nedostatek vypořádání se s námitkou, že nebyla zpracována prognóza a analýza dopravní zátěže a že nebyly hodnoceny důkazy předložené v řízení žalobcem, a to měření Hydrometeorologického ústavu a materiál společnosti SVUOM. Z těchto důvodů shledal rozhodnutí žalovaného zčásti nepřezkoumatelným. Tento závěr není v rozporu se závazným právním názorem kasačního soudu a není pravdou, že městský soud svůj nový rozsudek zdůvodnil zcela shodně jako rozsudek předchozí. Městský soud v novém rozsudku diferencoval mezi jednotlivými odvolacími důvody, přičemž ke zrušení přistoupil pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v části výše označené. Vycházel přitom výlučně z nedostatku přezkoumatelnosti rozhodnutí v této části oproti rozsudku předchozímu, v němž z těchto a ještě z dalších důvodů označil žalobu za důvodnou. Tvrdí-li tedy stěžovatel, že tento postup je v přímém rozporu se závazným právním názorem kasačního soudu a že městský soud beze změn zopakoval své závěry z předchozího zrušeného rozsudku, není tomu tak.

Stěžovatel závěru městského soudu o částečné nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí oponuje tvrzením, že postrádané vypořádání odvolacích námitek je na str. 17 tohoto rozhodnutí a svým rozsahem odpovídá povinností správního orgánu stanoveným správním řádem. Lze však přisvědčit městskému soudu, že toto vypořádání odvolacích námitek je velmi kusé, ostatně stěžovatel také další důvody blíže rozvádí až v následných podáních soudu včetně kasační stížnosti.

V dané věci bylo vydáno stavební povolení, a to podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (§ 190 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Pro řízení podle § 140 stavebního zákona platil správní řád, a to zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (§ 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Stavební úřad i stěžovatel podle těchto předpisů také postupovali, byť stěžovatel v odvolacím rozhodnutí nesprávně poukazuje rovněž na ust. § 89 odst. 1 správního řádu z r. 2004, což mu ovšem žalobou vytýkáno nebylo.

Stěžovatel jako odvolací správní orgán byl povinen podle § 47 odst. 3 správního řádu své rozhodnutí řádně odůvodnit a podle § 59 odst. 1 správního řádu byl povinen vypořádat se se všemi odvolacími námitkami. Za takové vypořádání nelze považovat odmítnutí odvolacích námitek bez bližší argumentace o jejich nedůvodnosti.

Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že nepotřebnost analýzy dopravní zátěže v rámci daného stavebního řízení je zřejmá z toho, že se jedná o část stavby (garáže a podzemní síť), u níž se dopravní zátěž nijak neprojeví a poukazuje na ostatní již vydaná rozhodnutí vztahující se ke komunikacím a tramvajové dopravě. Ovšem toto hodnocení vztahu jednotlivých součástí stavby a případného významu prognózy v jiné, již ukončené, fázi řízení je právě jedním z možných deficitů rozhodnutí stěžovatele, přičemž mu ovšem nelze přisvědčit v názoru, že existence podzemních garáží se nemůže projevit v dopravním zatížení okolí.

Nejvyšší správní soud také nepovažuje za nejasný závazný právní názor městského soudu. Ten zrušil rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost v konkrétní části, což nelze to vyložit jinak, než, že je žalovaný povinen v novém rozhodnutí označené odvolací námitky vypořádat přezkoumatelným způsobem tak, aby mohla být posouzena správnost jeho závěrů. Znamená to tedy, že stěžovatel v předmětné části znovu uváží o důvodnosti odvolacích námitek a předložených důkazů a pokud opět dojde k závěru, že pro rozhodnutí nemají význam, musí svůj závěr přesvědčivě zdůvodnit.

Z těchto důvodů také nelze akceptovat stěžovatelův poukaz na „vztah proporcionality“, který by se měl projevit určitou mírou tolerance k méně závažným pochybením ve složitém řízení. Soud při své rozhodovací činnosti nepochybně vždy váží míru zjištěných nedostatků, neboť pro vady řízení ruší rozhodnutí jen tehdy, měly-li za následek jeho nezákonnost. Za nepodstatnou vadu ovšem nelze označit, je-li rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné, byť v části. Městskému soudu nelze ani vytýkat, že úvahu o proporcionalitě nepojal výslovně do svého odůvodnění, neboť je ji třeba vnímat

jako součást závěru o nezbytnosti rozhodnutí zrušit, a to právě pro zjištěnou nepřezkoumatelnost.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalobci náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalobci právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. února 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu