



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobců: a) Bc. I. K., a b) P. K., zastoupeni Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4 - Podolí, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2014, č. j. 5 A 203/2010 – 27,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2014, č. j. 5 A 203/2010 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou společnou kasační stížností se žalobci a) Bc. I. K. a b) P. K. domáhají u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2014, č. j. 5 A 203/2010-27, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 14. 10. 2014, č. j. 5 A 203/2010-27, zamítl společnou žalobu a) Bc. I. K. a b) P. K., kterou se domáhali přezkoumání a zrušení rozhodnutí (v materiálním slova smyslu) žalovaného Ministerstva životního prostředí (dále též „žalovaný“) ze dne 2. 6. 2010, č. j. 1021/500/10, 41315/ENV/10 1111/500/10, 44962/ENV/10, a ze dne 9. 6. 2010, č. j. 1216/500/10, 49713/ENV/10. Těmito sděleními, resp. podle městského soudu rozhodnutími v materiálním slova smyslu (§ 65 a násl. s. ř. s.), žalovaný negativně reagoval na podání žalobců označených jako: odvolání opomenutých účastníků řízení proti rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru ochrany prostředí, ze dne 4. 11. 2004, sp. zn. MHMP-126863/2004/OZP-V-1000/R-259/Kr (dále jen „rozhodnutí Magistrátu“), žádost o prodloužení lhůty k vyjádření ze dne 18. 5. 2010 a doplnění odvolání ze dne 31. 5. 2010. Žalovaný současně uvedl, že napadené rozhodnutí Magistrátu nabylo právní moci dne 27. 11. 2004, je platné a z důvodu uplynutí lhůt ho nelze přezkoumat v přezkumném řízení

(tím spíše v odvolacím), proto nezbyvá než podnět odložit bez opatření (přípis z 2. 6. 2010); současně však nemůže být přihlíženo ani k obsahu doplnění odvolání (přípis z 9. 6. 2010).

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že každé podání je třeba posuzovat podle jeho obsahu [§ 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“)] bez ohledu na to, jak je označeno. Při výkladu skutečného obsahu má být správní orgán veden úsilím zjistit, co podatelé svým podáním zamýšleli. Žalobci ve svém odvolání (včetně jeho doplnění) srozumitelně vyjádřili, jaký je jejich vztah (jako vlastníků dotčených pozemků) k projednávané věci, a proč se domnívají, že napadené rozhodnutí zasahuje do jejich práv.

Městský soud v projednávané věci nejprve dovodil, že žalovaný na podání žalobců (odvolání) zcela nepřipadně odpověděl jen přípisy, ačkoliv měl v reakci na ně vydat rozhodnutí dle ust. § 68 správního řádu.

Nakonec však dospěl k závěru, že za nastalých skutkových okolností napadené přípisy ze dnů 2. 6. 2010 a 9. 6. 2010 přezkoumá jako rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť právní názor žalovaného je v těchto přípisech srozumitelně vyjádřen a jakýkoliv jiný procesní postup považuje za formalistický a neúčelný. Současně ale také uvedl, jak by mohl správně postupovat a jaké důsledky by to mělo pro účastníky řízení (např. by mohl žalobu odmítnout a nabádat žalobce, aby se domáhali vydání formálního rozhodnutí). Tento postup by však nic nevyřešil a žalobci by nedostali odpověď na jedinou spornou otázku [zda byli účastníky řízení dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“)].

Městský soud ve věci samé dovodil, že žalovaný správní orgán implicitně nepovažovat žalobce za účastníky řízení (*prvostupňové rozhodnutí magistrátu označil za pravomocné*), kteří by byli oprávněni podat odvolání. Jinak řečeno, žalovaný de facto zamítl jejich odvolání jako nepřipustné. Městský soud proto vyslovil, že považuje za „daleko vhodnější“, aby stručný závěr žalovaného doplnil sám. Vydaná „rozhodnutí“ však neřešila věc samu - naopak se odmítala zabývat odvoláním, coby nepřipustným opravným prostředkem - a jejich „výrok“ je tak správný. K obhajobě tohoto závěru městský soud uvedl, že „*Ostatně žalobci sami v žalobě neuvedli žádné argumenty, které by svědčily pro jejich účastenství v původním řízení: pouze žalovanému vytýkali, že nezjistil skutečný stav věci a nesnažil se zjistit jaký je okruh účastníků řízení. Tato námitka je však pomýlená, protože okruh účastníků v oné věci byl dán především povahou napadeného rozhodnutí, která je seznatelná ze spisu i bez skutkových zjišťování*“. Rozhodnutí, které žalobci napadli odvoláním, vydal orgán ochrany přírody a krajiny podle ust. § 4 odst. 2, ust. § 37 odst. 2, ust. § 56 odst. 1 a ust. § 66 zákona č. 114/1992 Sb., kterým udělil žadatelce souhlas s umístěním stavby a souhlas se stavební činností, zároveň jí stanovil podmínky pro výkon stavební činnosti a udělil jí výjimku z podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů. Tyto souhlasy či závazná stanoviska nejsou akty, které by se přímo dotýkaly práv a povinností žalobců ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu; jejich práv a povinností se dotkne až případné rozhodnutí o umístění stavby, souhlas s provedením ohlášených terénních úprav, stavební povolení apod. Zvláštní případy účastenství, které upravuje zákon č. 114/1992 Sb. (§ 70 – spolky chránící přírodu a krajinu, § 71 – obce ve svých územních obvodech), se také žalobců netýkají. Žalobci ve svém odvolání poukazovali i na ust. § 83 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.; citovali jej však a vykládali si ho nesprávně. To, že „*k ústnímu jednání přizve*

orgán ochrany přírody všechny jemu známé účastníky řízení“, ještě neznamená, že měl přizvat všechny vlastníky pozemků, jichž se měla týkat budoucí stavební činnost žadatelky: Tito vlastníci budou účastníky až navazujících řízení podle stavebního zákona. Žalobci také vytýkali správnímu orgánu prvního stupně, že neoznámil konání ústního jednání ve věci veřejnou vyhláškou. Tato výtku ale není namístě, protože tato podmínka se uplatní jen tam, kde rozhodnutí orgánů ochrany přírody může ovlivnit přírodní poměry v územních obvodech několika obcí; v této věci však šlo pouze o území hlavního města Prahy.

Žalobci, resp. jejich právní předchůdci proto neměli být účastníky řízení a žalovaný se právem odmítl zabývat jejich odvoláním („materiálně vyloženo“ zamítl jejich odvolání jako nepřípustné). Tím je i dáno, že napadené pravomocné rozhodnutí nebylo možno přezkoumat v přezkumném řízení, protože podnět k přezkumnému řízení může dát pouze účastník řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu). V řízení nevyšly najevo ani žádné jiné okolnosti, pro které by žalovaný správní orgán měl sám dospět k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 95 odst. 1 správního řádu). Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podali žalobci a) Bc. I. K. a b) P. K. jako stěžovatelé (dále jen „stěžovatelé“) společnou kasační stížnost, kterou explicitně opřeli o důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelé především městskému soudu vytýkají, že je jeho rozsudek nepřezkoumatelný, a to jak pro nesrozumitelnost, tak i pro nedostatek důvodů. Není jim vůbec jasné, jak jim správní soud může klást k tíži, že ve své žalobě neuvedli žádné argumenty, které by svědčily jejich účastenství a že žalovanému jen vytýkali nedostatečně zjištěný skutkový stav věci a že se nenažil zjistit okruh účastníků řízení. Uvedená výtku správního soudu není vůbec namístě. V žalobě opakovaně uváděli a tvrdili, že byli napadenými rozhodnutími - jak rozhodnutím Magistrátu, tak i „druhostupňovými rozhodnutími“ žalovaného - dotčení na svých vlastnických právech. Právě tato okolnost - dotčení vlastnických práv je evidentní okolností, která svědčí jejich účastenství ve správním řízení. Zcela lichá je i výtku správního soudu, který jim zcela nepřipadně vytýká, že podrobně nerozvedli argumentaci dokládající jejich účastenství. Toto bylo výlučně způsobeno tím, že žalované přípis (rozhodnutí) neobsahovaly výrok o odmítnutí odvolání z toho důvodu, že by nebyli účastníky řízení, ani k tomu se nutně vztahující odůvodnění. Byl to až městský soud, kdo zcela nepřipadně vnesl do řízení úvahu, jak bylo vůbec napadenými přípisy žalovaného rozhodnuto, a z jakých důvodů. Nelze jim tak účinně vytýkat, že ve své žalobě v tomto směru vůbec nebrojili proti „rozhodnutím žalovaného“.

Pro stěžovatele je tento závěr nepochopitelný o to více, když městský soud na jedné straně sám vytvořil obsah rozhodnutí žalovaného - výrok i odůvodnění a hned na to jim zásadně vytýká, že s tímto novým a pro ně do rozhodnutí správního soudu neznámými „důvody rozhodnutí“ nepolemizovali a že nerozvedli svou argumentaci, která by dokládala jejich účastenství. Je přitom zcela evidentní, že „nedostatečné rozvedení účastenství žalobců“ bylo zapříčiněno ve skutečnosti nejen absencí tohoto názoru v přípisech žalovaného správního orgánu ze dnů 2. 6. 2010 a 9. 6. 2010, ale také absolutní absencí jakéhokoli odůvodnění tohoto „nevysloveného názoru“. Je tak s podivem, že jim městský soud klade k tíži, že nepolemizovali s něčím, co neexistovalo, co nebylo vysloveno ani odůvodněno - tedy alespoň do doby, než věc uchopil do svých rukou sám městský soud.

Takový postup městského soudu se jim proto jeví nejen nesrozumitelným, ale až absurdním.

Rozsudek městského soudu je ale nepřezkoumatelný i proto, že se sám tento správní soud v podstatě ujal „za správní orgán“ doplnění jak absentujících výroků „rozhodnutí žalovaného“, tak i jejich odůvodnění. Taková kompetence - „dotvářet nepřezkoumatelná správní rozhodnutí“ městskému soudu ale nepřísluší. Naopak za tohoto stavu měl městský soud napadená „rozhodnutí žalovaného“ zrušit i bez jednání podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Městský soud se však mýlí i v tom, dovozuje-li (str. 4 odst. 2 rozsudku), že by se jejich práv dotklo „až případné rozhodnutí o umístění stavby“. Tak tomu ale není. V tomto směru je třeba poukázat na podmínky 1., 2. (období kdy lze provádět práci) a zejména podmínku 8. rozhodnutí Magistrátu, která ukládá, kdy má být zajištěna rekultivace všech pozemků dotčených stavebními pracemi, tedy i jejich pozemků, a to po dobu 3 let od ukončení stavby. V tomto posledním případě jde evidentně o jejich omezení, ke kterému již nebude třeba žádného dalšího rozhodnutí, jak chybně dovozuje městský soud.

Stěžovatelé mají za to, že městský soud vůbec nebo vadně nevzal v potaz, že jim svědčilo účastenství již podle správního řádu z roku 1967 [§ 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen „správní řád z roku 1967“]. Aplikaci obecné definice účastenství ostatně nevylučuje ani zákon č. 114/1992 Sb. Podle tohoto právního předpisu postačovalo k účastenství přímé dotčení i jen právem chráněných zájmů. Tak je tomu právě v případě dotčení jejich vlastnických práv. Tuto okolnost však městský soud vůbec nevzal v potaz. Pouze na str. 4 odst. 3 rozsudku vyslovil právní názor, že neměli být účastníky řízení. Tento závěr je ale s ohledem na uvedené jednak nesprávný a jednak dílem nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Je tomu tak proto, že se správní soud možným účastenstvím z pohledu správního řádu z roku 1967 vůbec nezabýval.

Stranou nelze ponechat ani právní domněnku obsaženou v dikci správního řádu z roku 1967, který výslovně zakotvuje, že *„účastníkem řízení je i ten kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak“*. Doplnění odůvodnění rozhodnutí žalovaného provedené správním soudem, není způsobilé nahradit rozhodnutí předpokládané zákonem, že žalovaný - de facto zamítl podané odvolání jako nepřípustné. Vzhledem k uvedenému nebylo zákonným způsobem rozhodnuto o jejich účastenství v řízení, resp. je třeba na ně v důsledku zákonné domněnky nahlížet jako na účastníky řízení. Tyto zákonné důsledky nemůže zvrátit ani svévolné rozhodnutí správního soudu, kterým byl doplněn obsah správních rozhodnutí a tím jim nebylo umožněno podrobit úvahy správních orgánů soudnímu přezkoumání. Správní soud se v tomto směru nevyslovil ani k tomu, proč v projednávané věci nebylo třeba vydávat usnesení o jejich účastenství a proč takové správní rozhodnutí bylo možno „dotvořit“ v odůvodnění soudního rozhodnutí. Rozsudek městského soudu je i z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud též vůbec nereagoval na jejich právní argumentaci ze dne 31. 8. 2010 s poukazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu, zejména sp. zn. 8 As 1/2005, 1 As 22/2009 a 9 As 11/2010 a v neposlední řadě také na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III ÚS 542/09.

Stěžovatelé k možnému budoucímu posouzení podané žaloby pak v neposlední řadě poukazují na to, že prvostupňové rozhodnutí Magistrátu bylo vydáno podle správního řádu z roku 1967, který neobsahoval proceduru pro přezkum/rušení závazných stanovisek v odvolacím či návazném řízení. Z tohoto důvodu proto nelze vůbec aplikovat úvahy ohledně použití kompetenčního ustanovení § 70 s. ř. s. a vyloučit tak žalobou napadené rozhodnutí ze soudního přezkoumávání, a ani věc posuzovat podle nového správního řádu z roku 2004.

Žalované Ministerstvo životního prostředí považuje kasační stížnost stěžovatelů za nedůvodnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. V prvé řadě nesdílí názor stěžovatelů, že k jejich účastenství postačuje toliko skutečnost, že vlastní nebo že v minulosti jejich právní předchůdci vlastnili předmětné pozemky v k.ú. Modřany. Naopak lze souhlasit se závěrem městského soudu, že rozhodnutí (resp. souhlas a závazné stanovisko) Magistrátu hlavního města Prahy se přímo nedotýká práv a povinností stěžovatelů, jak by se mohlo jevit z ust. § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967. Toto rozhodnutí samo o sobě neopravňuje žadatele k realizaci případné činnosti, kterou by mohlo být zasahováno do vlastnického práva stěžovatelů. Má za to, že již ze samotné podstaty věci nemůže rozhodnutí o výjimce či souhlas se zásahem do významných krajinných prvků, zasáhnout do vlastnického práva stěžovatelů. S ohledem na textovou a grafickou část dokumentace obsažené ve správním spise má za to, že v době rozhodování o výjimce nebyly pozemky stěžovatelů reálně nijak (natož bezprostředně) poškozeny rozhodnutím Magistrátu, tedy povoleným zásahem spojeným s výměnou existujícího nadzemního vedení VVN. Nesouhlasí rovněž se stanoviskem stěžovatelů, že obsah správních rozhodnutí dotvořil až městský soud. Naopak správní soud přesvědčivě odůvodnil, proč by jiný postup byl pouze přepjatým formalismem. Městský soud také nevytvořil nový právní názor příslušející žalovanému, ale svou interpretací napadených rozhodnutí odůvodnil správný postup žalovaného. Na uvedeném nic nemění ani to, že vydání napadeného rozsudku bylo postupem možná do určité míry nestandardním, ale velmi racionálním, účelným a v souladu s právními předpisy. Žalovaný v neposlední řadě odmítá námitku o tom, že napadená „rozhodnutí“ nemohou nahradit usnesení předpokládané zákonem o účastenství stěžovatelů v řízení. Je tomu tak proto, že v případě rozhodnutí o odvolání osoby, která nebyla účastníkem původního správního řízení, se usnesení o účastenství nevydává. Otázka, zda je odvolatel účastníkem řízení, je esenciálním předpokladem pro vydání rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného odvolání, které tedy tuto úvahu musí obsahovat. Vzhledem k „materiálnímu zamítnutí odvolání stěžovatelů pro nepřípustnost“ proto nedošlo k procesnímu pochybení. Je tomu tak i proto, že rozhodnutí - usnesení o účastenství stěžovatelů nemělo být vůbec vydáno. V neposlední řadě a pro úplnost žalovaný podotýká, že: *„pro řízení o napadených rozhodnutích aplikoval správní řád z roku 2004 v souladu s jeho § 179 odst. 1, neboť se jednalo o odvolání proti rozhodnutím v již pravomocně skončeném správním řízení“*.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je opodstatněná.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelé podávají z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro nepřezkoumatelnost

napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost, případně pro jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Za tohoto stavu se proto Nejvyšší správní soud zabýval nejprve vznesenou otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu, či případnou jinou vadou v řízení před městským soudem.

Jde-li o vytýkanou nepřezkoumatelnost nebo případně o jinou vadu v řízení před městským soudem s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o vlastnost rozhodnutí správního soudu, ke které je povinen přihlížet z úřední povinnosti. K posouzení těchto vad řízení musel Nejvyšší správní soud přistoupit přednostně před právním posouzením věci samé. Je tomu tak proto, že by bylo přinejmenším předčasné, aby se nejdříve zabýval právním posouzením věci samé, byl-li by současně napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný nebo byl-li by založen na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Rozhodující správní soud není přitom limitován dispoziční zásadou (srov. § 75 odst. 2, či § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.)

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu 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, nálezy Ústavního soudu 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), podle níž 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 i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí především vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž Ústavní soud vyslovil, že *„odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“*. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: *„Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny“*.

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: *„Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je*

v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: „*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. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“.* Nejvyšší správní soud též judikoval v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupném na www.nssoud.cz, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“.* V rozsudku ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že: „*Rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí“.*

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc zásadních skutečnostech (uplatněných žalobních bodech), resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění soudního rozhodnutí. Jen prostřednictvím odůvodnění tohoto rozhodnutí lze totiž dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel a jak o něm uvažil. Těmto obecným požadavkům kladeným na soudní rozhodnutí rozsudek městského soudu vyhoví.

Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v projednávané věci však vychází z jiného pochybení tohoto soudu, kterým je to, že při svém rozhodování přezkoumal „nepřezkoumatelné správní rozhodnutí“, resp. že vůbec podrobil soudnímu přezkoumání „akty žalovaného správního orgánu“, které nelze považovat za rozhodnutí v materiálním slova smyslu, a z toho důvodu, jak po té naložil s žalobními námitkami stěžovatelů.

Aby však bylo možno posoudit důvodnost podané kasační stížnosti - co do nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu, je třeba nejprve zodpovědět otázku, zda se v případě přípisů žalovaného ze dnů 2. 6. 2010 a 9. 6. 2010 jednalo vůbec o rozhodnutí v materiálním smyslu či nikoliv, a pokud ano, zda šlo o rozhodnutí přezkoumatelné v soudním řízení správním. Oběma těmito otázkami - přezkoumatelností správních rozhodnutí i přezkoumáváním rozhodnutí v materiálním smyslu se Nejvyšší správní soud přitom zabýval již dříve.

K otázce přezkoumatelnosti správních rozhodnutí se zásadně vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, jež byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1566/2008. Nejvyšší správní soud v tomto usnesení vyslovil právní názor, že: „*Rozsah provedeného*

přezkumu musí nalézt odraz v písemném odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu (§ 50 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků). Důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci“. Na tento judikát navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, dostupném na www.nssoud.cz, v němž vyslovil, že: „Nevyvořádá-li se správní orgán v souladu s § 50 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v rozhodnutí o odvolání se všemi odvolacími námitkami, zatíží tím své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Tuto vadu nelze zhojit vyvrácením odvolacích námitek ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti“. Také Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 12. 2005, č. j. 11 Ca 207/2005 - 23, vyslovil závěr, že: „Správní orgán je povinen již v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, o jaké zjištěné okolnosti se v tomto rozhodnutí opíral a jak k nim dospěl; nepostačuje tedy, vysvětlí-li svůj postup až následně (ve vyjádření k žalobě proti danému rozhodnutí). Takové rozhodnutí správního orgánu je pak nepřezkoumatelné“.

Otázku, zda je správní akt rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutné primárně posuzovat z hlediska jeho obsahu, nikoliv jeho formy. Nejedná se však o jediný aspekt, který by měl být v tomto ohledu posuzován. Dřívější ryze materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu v judikatuře správních soudů totiž korigoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svých usneseních ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 a ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 (obě publikovány ve Sbírce rozhodnutí NSS, a to pod č. 2206/2011 a č. 2725/2013). Jak bylo například konstatováno v prvním z těchto usnesení, „[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně ve svém usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, blíže rozvedl, že je nutno posuzovat, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.

Rozšířeným senátem vymezené aspekty pro posouzení naplnění pojmu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny. Stále je tedy nutno trvat na tom, že i pouhý přípis či sdělení správního orgánu mohou být posuzovány jako rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí (tj. vrchnostenského aktu splňujícího rozšířeným senátem vymezené aspekty).

Tyto předpoklady napadené akty žalovaného ze dnů 2. 6. 2010 a 9. 6. 2010 ale nesplňují.

Odvoláním ze dne 18. 4. 2010, které bylo doplněno odvoláními ze dne 18. 5. 2010 a ze dne 31. 5. 2010, se stěžovatelé, jako „opomenutí účastníci řízení“ (vedeného podle správního řádu z roku 1967), domáhali zrušení rozhodnutí Magistrátu a zastavení řízení. Dovožovali při tom (doloženo skutkovou i právní argumentací), že jsou „opomenutými účastníky řízení“, že napadeným rozhodnutím byla dotčena jejich vlastnická práva (resp. vlastnická práva jejich právních předchůdců) a že jejich statut je dán i zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (např. § 68). Napadené rozhodnutí je přitom i jinak nezákonné, neboť bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a trpí faktickými i právními vadami.

Přípisem ze dne 2. 6. 2010 však žalovaný správní orgán stěžovatelům k jejich odvolání proti rozhodnutí Magistrátu jen oznámil, že toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 11. 2004, je platné a pro uplynutí lhůt ho ani v přezkumném řízení (tím spíše v odvolacím řízení) nelze přezkoumat. Opřel se při tom o ust. § 179 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 97 odst. 2 správního řádu, ač ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že postupoval podle § 179 odst. 1 správního řádu, a stěžovatelům sdělil, že jejich odvolání proti pravomocnému rozhodnutí odkládá bez opatření. Přípisem ze dne 9. 6. 2010, k doplnění odvolání ze strany stěžovatelů žalovaný správní orgán toliko uvedl, že: „uvedené rozhodnutí již nelze přezkoumat, a tedy se ani nemůžeme zabývat obsahem doplnění odvolání“.

Městský soud z obsahu podaných odvolání a předestřených přípisů žalovaného ze dnů 2. 6. 2010 a 9. 6. 2010 dospěl k závěru, že správně měl žalovaný o odvoláních stěžovatelů vydat rozhodnutí dle § 68 a násl. nového správního řádu. Současně však na druhou stranu (z důvodů ekonomie řízení) dovodil, že vydání rozhodnutí k soudnímu přezkoumání není třeba, neboť napadené přípisy žalovaného správního orgánu naplňují materiální znaky rozhodnutí (bez bližší specifikace) a dovodil, že jimi vlastně žalovaný rozhodl tak, jako by podané odvolání zamítl z důvodu jeho nepřipustnosti. V dalším pak tento „žalovaným neuvedený výrok rozhodnutí“ sám odůvodnil a žalobu zamítl proto, že proti tomuto odůvodnění stěžovatelé vlastně ve své žalobě „nebrojili“.

Nejvyšší správní soud názor městského soudu nesdílí.

Je tomu tak proto, že vyslovený názor je dílem nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost, dílem věcně nesprávný, a dílem založený i na jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu spočívá v tom, že se městský soud nezaobíral otázkou, zda napadené akty žalovaného mají povahu rozhodnutí, resp. zda splňují podmínky, jak je blíže vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již citovaném usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, (zda se těmito akty zakládají, mění, ruší nebo závazně určují konkrétní práva a povinnosti stěžovatelů, zda tyto akty byly vydány ve formalizovaném řízení a podle jakých právních předpisů (*uvedení právních předpisů, podle kterých bylo „rozhodováno“*), zda vydání takových aktů spadá do kompetence žalovaného (*pravomoc*), zda tyto akty obsahují stanovené náležitosti materializovaného rozhodnutí (*výrok, odůvodnění*) a zda byly doručeny

komunikovaným adresátům. Namísto tohoto postupu však městský soud jen implicitně vzal na vědomí doručení těchto aktů stěžovatelům, a pouze bez dalšího uvážil, jakému - co do obsahu - rozhodnutí se napadené akty správního orgánu blíží, a tento způsob rozhodnutí i sám vyjádřil (zamítnutí odvolání pro jeho nepřípustnost). Jinak řečeno, pouze slovně vyjádřil, že podle jeho názoru šlo o jeden z možných způsobů vypořádání odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu a ozřejmil jej účastníkům řízení. Jakkoliv je tento postup správního soudu jinak nepřijatelný (nahrazovat úvahy správních orgánů), autoritativní přístup městského soudu dokresluje i skutečnost, že stranou své pozornosti ponechal úvahu, proč má za to, že nejde o zamítnutí odvolání pro opožděnost, ale právě jen pro nepřípustnost. Naplněním zbývajících a nutných předpokladů determinujících rozhodnutí v materiálním smyslu se již vůbec nezabýval. Městský soud nejenže za žalovaného formuloval jeden z možných výroků jeho rozhodnutí, ale nadto tento výrok i sám odůvodnil. Nahradil tak jednu ze základních a esenciálních náležitostí materializovaného rozhodnutí, která ovšem měla nutně a sama vyplývat ze žalobou napadených aktů žalovaného, aby je vůbec bylo možno považovat za rozhodnutí v materiálním slova smyslu.

I kdyby však Nejvyšší správní soud připustil, že alespoň v jednom z dotčených přípisů (sdělení z 2. 6. 2010) bylo možno dovozovat „náznak“ výroku rozhodnutí, nic to nemůže změnit na tom, že jej vůbec neobsahuje druhý úkon ze dne 9. 6. 2010 a že u těchto aktů zcela - mimo formy - absentují další elementární náležitosti rozhodnutí, jako je odůvodnění, vypořádání odvolacích námitek, či uvedení právních předpisů, o které se tento úkon měl opírat. Tyto deficity mají přitom za následek to, že na tyto akty žalovaného lze jen stěží pohlížet jako na rozhodnutí v materiálním slova smyslu (zde tedy městský soud věc i dílem nesprávně posoudil po právní stránce).

Pokud by ale i přesto městský soud tyto úkony žalovaného posoudil jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, měly by uvedené deficity nutně za následek nepřezkoumatelnost takových rozhodnutí, jak přiléhavě uváděli ve své žalobě i stěžovatelé (srov. čl. II. odst. 4). Je tomu tak proto, že i na rozhodnutí v materiálním slova smyslu je třeba klást stejné nároky, jako na jakákoliv jiná rozhodnutí, přezkoumatelná ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s. Jinak řečeno, i „rozhodnutí v materiálním slova smyslu“ musí obstát v testu přezkoumatelnosti, jak to vyplývá ze shora předestřené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. sp. zn. 7 Afs 212/2006), či Městského soudu v Praze (např. sp. zn. 11 Ca 207/2005).

Ponechat stranou nelze ani okolnost, že městskému soudu nepřisluší „dotvářet“ správní rozhodnutí a tím tak nahrazovat činnost správního orgánu. Taktéž mu nepřisluší, aby zamítal žalobu stěžovatelů z toho důvodu, že tito ve své žalobě nebrojili proti důvodům, které předestřel správní soud účastníkům řízení až ve svém rozhodnutí o věci samé. Jak již bylo uvedeno, odůvodnění aktů žalovaného správního orgánu, které městský soud posoudil jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, v podstatě předurčuje rozsah a důvody opravného prostředku proti němu. Pokud však městským soudem přezkoumané akty žalovaného v podstatě žádné odůvodnění neobsahovaly, lze jen stěží akceptovat postup tohoto správního soudu, který vytýká stěžovatelům, že nebrojili proti absentujícím důvodům těchto „rozhodnutí v materiálním slova smyslu“ - tj. že nebyli účastníky řízení - a že jejich žalobu proto zamítá. Uvedené platí tím spíše, že z odvolání ve správním řízení a z podané žaloby vyplývá, že se stěžovatelé svého účastenství ve skutečnosti domáhali. Bylo tomu tak s poukazem na § 14 správního řádu z roku 1967 (srov. čl. I. odst. 3 žaloby a čl.

III. žaloby), který podle jejich názoru měl nadto být ve věci správně aplikován (nikoliv tedy správní řád, jak dovozuje žalovaný).

Nejvyšší správní soud se již blíže nezabýval dalšími námitkami stěžovatelů (správní soud se mylí, dovozuje-li, že rozhodnutí Magistrátu není způsobilé zasáhnout do práv stěžovatelů, správní soud se nevyjádřil ani k otázce, podle jaké právní úpravy mělo být správně o odvolání stěžovatelů rozhodováno, tedy zda podle správního řádu z roku 1967 či podle správního řádu z roku 2004). Je tomu tak proto, že by to za daného stavu věci bylo ze strany Nejvyššího správního soudu přinejmenším předčasné, neboť by nepřípustně předjímal názor, který přísluší v prvé řadě městskému soudu, resp. žalovanému.

Nejvyšší správní soud proto ze všech uvedených důvodů zrušil kasační stížnosti napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2014, č. j. 5 A 203/2010 – 27, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

V tomto řízení bude na městském soudu, aby v mezích odůvodnění tohoto rozsudku a v mezích včas uplatněných žalobních bodů nejprve posoudil, zda žalobou napadené akty žalovaného správního orgánu naplňují znaky materiálního rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., jak je vymezil svým rozhodnutím rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Dospěje-li i tak k závěru, že tyto akty jsou rozhodnutími v materiálním slova smyslu, posoudí, zdali tyto obstojí na poli přezkoumatelnosti správních rozhodnutí a podle jaké právní úpravy (správní řád z roku 1967, správní řád z roku 2004 a jiné předpisy) mělo být v souzené věci žalovaným rozhodováno; teprve po té vydá rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

Podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje kasační soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu