



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) Mgr. A. R., a b) RNDr. T. R.**, oba zastoupeni JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 791/41, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, **za účasti:** 1) M. K. a 2) B. K., oba zastoupeni Mgr. Kristýnou Mácovou, advokátkou se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2023, č. j. 17 A 29/2023-69,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 6 365 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich právní zástupkyně, JUDr. Pavlíně Uhlířové, Ph.D., advokátky.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalovaný se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2023, č. j. 17 A 29/2023-69, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 7. 2. 2023, č. j. MHMP 251923/2023, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části

Praha 12, odboru výstavby, ze dne 21. 9. 2022, č. j. P12 38923/2022 OVY, jímž správní orgán I. stupně nařídil podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), žalobcům (jakožto vlastníkům stavby) odstranění části stavby, konkrétně „*přesahu části zateplení (dle měření stavebního úřadu v tl. max. 7 cm a dle ověřené projektové dokumentace v délce 6,23 m) jihovýchodní fasády stavby rodinného domu č. p. X v k. ú. M., nad stavbu rodinného domu č. p. X v k. ú. M., resp. nad oplechování atiky střechy, při ulici U Šumavěny, v Praze 4-Modřany*“, která byla podle správního orgánu I. stupně provedena v rozporu se souhlasem správního orgánu I. stupně ze dne 4. 3. 2019 (v rozhodnutí o odstranění stavby je uvedeno nesprávné datum 4. 3. 2022 – pozn. NSS), č. j. P12 90103/019 OVY, sp. zn. OVY/6039/2019/Čm, s provedením ohlášeného stavebního záměru žalobců. Zároveň správní orgán I. stupně uvedeným rozhodnutím žalobcům uložil podle § 130 odst. 1 stavebního zákona povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování části stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby, a dále povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[2] Městský soud dospěl k závěru, že správní orgány porušily právo žalobců vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, proto se již nezabýval zbývajícími žalobními body. Městský soud konstatoval, že oznámení o zahájení daného správního řízení obsahovalo mimo jiné poučení o tom, že se účastníci řízení mohou před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladům, případně navrhnout jejich doplnění. Toto poučení však vykazovalo zásadní nedostatky, neboť v něm chyběla výslovná informace o tom, že došlo k ukončení shromažďování podkladů rozhodnutí, a rovněž nebyla stanovena adekvátní lhůta pro vyjádření se k těmto podkladům. Žalobci si tak nemohli sami učinit relevantní úsudek o tom, kdy došlo k ukončení shromažďování podkladů, přičemž není podstatné, že veškeré podklady pro prvostupňové rozhodnutí byly fakticky shromážděny již před zahájením řízení a následně nebyly doplňovány. Účastník řízení má právo se dozvědět o tom, že správní orgán považuje opatřené podklady za dostatečné pro vydání rozhodnutí. Není-li toto účastníkovi explicitně sděleno, může se oprávněně domnívat, že budou opatřovány další podklady, tedy že prozatím není smysluplné se k nekompletním podkladům vyjadřovat. Žalobci v žalobě uvedli, že by v případě, kdy by jim bylo známo, že správní orgán I. stupně považoval podklady za dostatečné, navrhovali doplnění dokazování provedením místního šetření nebo expertní součinností.

[3] Tento závěr nevyvrací ani judikatura, na kterou poukázali žalovaný a osoby zúčastněné na řízení. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), může správní orgán stanovit lhůtu pro navrhování důkazů a uplatnění jiných návrhů účastníky řízení i následnou lhůtu pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí. To znamená, že uplynutím první lhůty dojde k ukončení shromažďování podkladů, samozřejmě pokud nejsou ještě poté doplňovány správním orgánem. Žalobcům ovšem žádná lhůta stanovena nebyla. Nejvyšší správní soud pak ve svém rozsudku ze dne 9. 12. 2010, č. j. 2 Afs 43/2010-118, připustil, že na právo podle § 36 odst. 3 správního řádu nemusí být účastník správního řízení upozorněn písemně, přičemž není ani stanovena minimální lhůta pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Správní orgán však musí být schopen prokázat, že účastník správního řízení byl na právo plynoucí z § 36 odst. 3 správního řádu upozorněn.

pokračování

To se v projednávaném případě nestalo, jelikož účastníkům řízení nebyla stanovena žádná lhůta k vyjádření. Skutečnost, že mezi zahájením řízení a vydáním prvostupňového rozhodnutí existovala časová prodleva, nelze považovat za poskytnutí lhůty. Žalobci neměli informaci, kdy došlo k ukončení shromažďování podkladů, a přitom teprve od tohoto okamžiku lze hovořit o řádném poskytnutí lhůty, která musí být sdělena výslovně a jednoznačně. Městský soud podotkl, že popsanou procesní vadu neodstranil ani žalovaný, ač tak mohl učinit v odvolacím řízení.

II.

Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobců a osob zúčastněných na řízení

[4] Žalovaný (stěžovatel) napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítá, že správní řád nestanoví, že účastník řízení musí být výslovně poučen, že dokazování již bylo ukončeno. K zachování procesních práv účastníků řízení je nezbytné, aby jim nebyla upřena možnost vyjádřit se k podkladům řízení, nikoli to, aby jim bylo výslovně sděleno, že shromažďování podkladů pro rozhodování bylo ukončeno. Správní řád rovněž nestanoví, kdy mají být účastníci řízení poučeni o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Pokud do spisu nebyly doplňovány nové podklady, může správní orgán poučit účastníky řízení o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí i při oznámení o zahájení řízení. Stěžovatel připomněl, že žalobci byli poučeni, že se mohou k podkladům vyjádřit, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, a to až do vydání rozhodnutí ve věci. Po tomto poučení již nebyl spisový materiál žádným způsobem doplňován. Výslovné upozornění účastníků řízení na to, kdy bude ve věci rozhodnuto, nemá oporu ve správním řádu. Správní řád rovněž nestanoví, jak má být správním orgánem stanovena lhůta pro vyjádření k podkladům rozhodnutí. V této souvislosti stěžovatel odkázal na již zmíněné rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, a ze dne 9. 12. 2010, č. j. 2 Afs 43/2010-118.

[5] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznili, že nemohli předpokládat, že správní orgán I. stupně při zahájení řízení považoval shromážděné podklady za dostatečné a hodlal bez dalšího rozhodnout. Správní orgán I. stupně nijak nevymezil časový úsek pro uplatnění práva na vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí. I z judikatury zmiňované stěžovatelem a osobami zúčastněnými na řízení vyplývá povinnost správního orgánu upozornit účastníka na možnost reálného využití tohoto procesního práva. Žalobci měli být také vyrozuměni, že shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí bylo ukončeno. S ohledem na uvedené žalobci navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] Osoby zúčastněné na řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnily s právním názorem stěžovatele, přičemž dle jejich názoru nebyli žalobci zkráceni na právu plynoucím z § 36 odst. 3 správního řádu. Skutečnost, že správní orgán I. stupně výslovně nevyrozuměl žalobce o tom, že bylo ukončeno shromažďování podkladů pro rozhodnutí, nemůže na této věci nic změnit. Zákonná úprava neobsahuje žádná ustanovení, která by tuto povinnost správnímu orgánu stanovila, a nelze to dovodit ani z judikatury. Podle judikatury není vyžadováno, aby byl účastník řízení informován, že v určitý den bude ve věci rozhodnuto. Správní orgán I. stupně splnil ve vztahu k žalobcům svou zákonnou povinnost, protože je

upozornil na možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a spisový materiál nebyl žádným způsobem doplňován. Správní řád ani explicitně nevyžaduje, aby bylo upozornění na možnost využít tohoto procesního práva účastníkovi sděleno písemně, ani nestanoví, jaký časový prostor mu pro to musí být vyhrazen. Dle osob zúčastněných na řízení nepanují žádné pochybnosti o tom, že správní orgán I. stupně žalobce na dané právo řádně upozornil a že měli možnost tohoto práva využít. Žádné pochybení osoby zúčastněné na řízení neshledávají ani ve vztahu ke stanovení lhůty pro vyjádření k podkladům a navrhování důkazů.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Podstata stěžovatelovy argumentace spočívá v tom, že v daném případě nedošlo k porušení procesního práva žalobců vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť žalobci byli o tomto svém právu řádně poučeni již v oznámení o zahájení řízení. Správní orgán I. stupně následně správní spis nijak nedoplňoval. Ze zákona ani z judikatury nevyplývá požadavek na výslovné poučení, že bylo ukončeno shromažďování podkladů pro rozhodnutí, ani požadavek na stanovení konkrétní lhůty pro vyjádření se k takovým podkladům.

[11] Dle § 36 odst. 3 správního řádu, „[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal“.

[12] K právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí se opakovaně vyjádřil ve své judikatuře Nejvyšší správní soud, přičemž např. v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016-44, publ. pod č. 3560/2017 Sb. NSS, konstatoval:

„V první řadě je třeba podotknout, že právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv ve správním řízení, které je současně zárukou základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 9 As 42/2014-35). Uvedené právo účastníka správního řízení přitom nezahrnuje jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit, nýbrž předpokládá, že správní orgán

pokračování

účastníka řízení vyzve, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Azs 33/2009-95).

Odkázat lze rovněž na judikaturu Nejvyššího správního soudu k § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který byl obsahově v podstatě shodný se současným § 36 odst. 3 správního řádu. Z této judikatury vyplývá, že smyslem daného procesního práva je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Vzhledem k tomu, že si účastník řízení sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno, musí z výzvy správního orgánu k seznámení být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, publikovaný pod č. 303/2004 Sb. NSS).“

[13] V nyní posuzované věci byli žalobci oznámením o zahájení řízení ze dne 1. 8. 2022, č. j. P12 32043/2022 OVY, mj. vyrozuměni o tom, že „[ú]častníci řízení jsou oprávněni navrhovat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Účastníci řízení mají právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Účastníci se mohou před vydáním rozhodnutí vyjádřit k podkladům rozhodnutí, popřípadě navrhnout jeho doplnění“ (důraz doplněn). Dalším úkonem správního orgánu I. stupně bylo následné vydání prvostupňového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nepovažuje ve shodě s městským soudem takto formulované „*upozornění*“ účastníkům řízení na jejich právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí za splnění povinnosti správního orgánu plynoucí z § 36 odst. 3 správního řádu.

[14] Předně je nezbytné v souladu se zmiňovanou judikaturou zdůraznit, že správní orgán má na základě § 36 odst. 3 správního řádu povinnost účastníka řízení „vyzvat“, aby se k podkladům vyjádřil (viz též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2024, č. j. 8 As 209/2023-368, a ze dne 23. 1. 2024, č. j. 8 As 174/2022-44), čímž není míněno, že by měl účastník řízení procesní povinnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a že by k jejímu splnění měl být správním orgánem vyzván, ale je tím myšleno právě sdělení správního orgánu účastníkovi, že bylo ukončeno shromažďování podkladů rozhodnutí a že má tudíž účastník možnost uplatnit své právo dle § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán může tuto „výzvu“ k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí učinit i současně s jiným procesním úkonem, včetně například oznámení o zahájení řízení z moci úřední. Je však nezbytné, aby účastníkovi stanovil určitou lhůtu k takovému vyjádření (viz již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, na který odkazoval také stěžovatel, či rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 11. 2021, č. j. 10 As 246/2019-32). Stejně tak z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá právě jasný požadavek, aby z výzvy správního orgánu k možnosti vyjádřit se k podkladům bylo zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno (kromě již citovaného rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016-44, lze poukázat též např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, č. j. 2 As 212/2020-26, ze dne 25. 2. 2022, č. j. 5 Ads 315/2019-38, či ze dne 3. 2. 2016, č. j. 2 As 284/2015-41).

[15] Vyrozumění formulované správním orgánem I. stupně v oznámení o zahájení řízení nelze v žádném případě považovat za výzvu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve výše uvedeném smyslu. Chybí v něm totiž jakýkoliv náznak toho, že shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí již bylo ukončeno, stejně jako stanovení lhůty, v níž by se účastníci

řízení případně mohli k těmto podkladům vyjádřit. Městský soud tak správně vyhodnotil, že v posuzované věci správní orgán I. stupně svou procesní povinnost vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu nesplnil.

[16] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že správní orgán I. stupně měl v době vydání daného oznámení o zahájení řízení již veškeré podklady pro vydání rozhodnutí shromážděny, neboť tuto skutečnost nemohli žalobci nijak zjistit. Obdobně není rozhodné ani to, že správní orgán nemusí účastníky řízení informovat, kdy ve věci rozhodne (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2013, č. j. 7 As 11/2013-30, na který odkazovali stěžovatel i osoby zúčastněné na řízení). Správní orgán I. stupně totiž v každém případě musí účastníkům řízení určit přiměřenou lhůtu, v níž se mohou vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, č. j. 2 Afs 43/2010-118, pak pouze plyne, že výzva k vyjádření se k podkladům rozhodnutí nemusí být nutně písemná, přičemž ani lhůta, která k tomuto úkonu má být správním orgánem určena, není nikde konkrétně stanovena. Opakovaně zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, pak zcela potvrzuje uvedené závěry.

[17] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s městským soudem uzavírá, že správní orgány v posuzované věci zkrátily žalobce na jejich procesních právech, když porušily jejich právo vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, přičemž se v tomto případě jedná o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí stěžovatele o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Městský soud tedy nepochybil, pokud z uvedeného důvodu žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc stěžovateli vrátil k dalšímu řízení.

IV.

Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobci měli ve věci úspěch, náleží jim tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložili. V řízení před Nejvyšším správním soudem byli žalobci zastoupeni advokátkou JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D., takže jim náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu činí sazba odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč. Zástupkyně žalobců JUDr. Pavlína Uhlířová, Ph.D., učinila v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti, jež je písemným podáním ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Danému úkonu právní služby tedy odpovídají náklady žalobců ve výši 4 960 Kč a rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a částka

pokračování

odpovídající DPH 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen žalobcům uhradit částku 6 365 Kč, k čemuž mu Nejvyšší správní soud stanovil přiměřenou lhůtu.

[20] Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Vzhledem k tomu, že zdejší soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 28. června 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu