



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobců: **a) K. Č., b) F. H., c) J. U., a d) J. K.,** proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina, odbor územního plánování a stavebního řádu,** se sídlem Žižkova 57, Jihlava, **za účasti zúčastněné osoby:** a. - t. k. p. k. a., spol. s r. o., o kasační stížnosti žalobců K. Č., F. H. a J. U., všech zastoupených JUDr. Přemyslem Krausem, advokátem se sídlem Revoluční 1, Praha, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2007, č. j. 30 Ca 152/2005 - 80,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2007, č. j. 30 Ca 152/2005 - 80, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci a)-c) (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 4. 2005, č. j. KUJI 5654/2005 OUP-Fu, KUJIP007PLFC. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobců a)-d) a dále B. Č., J. H., V. U. a M. P. proti rozhodnutí Městského úřadu Žďár nad Sázavou, stavební odbor ze dne 24. 1. 2005, č. j. Stav 2969/2004/Ka – Rozh, o umístění stavby „Přístavba administrativní a montážně výrobní budovy a stavební úpravy stávající budovy a. - t. k. p. k. a., spol. s r. o., N. 486, Ž. n. S. 2 za účelem rozšíření a dostavby areálu společnosti, včetně napojení budovy na sítě technického vybavení a na komunikace, zpevněných ploch pro parkoviště a pro přístup a příjezd k budově, přeložky vedení NN a slaboproudu, přístřešku pro kola a motocykly a sadových úprav“ na blíže specifikovaných pozemcích.

Stěžovatelé v kasační stížnosti uplatňují důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tzn. namítají nezákonnost napadeného rozsudku, vady správního řízení a nepřezkoumatelnost tohoto rozsudku.

Stěžovatelé předně nesouhlasí s tím, že krajský soud s odkazem na ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. nepřihlédl k předkládanému důkazu, tzn. ke znaleckému posudku. Stěžovatelé tvrdí, že v něm nejsou uvedeny žádné nové skutečnosti, jež by již dříve nebyly uplatněny ve správním řízení. Skutkový stav věci tak je i po vyhotovení a předložení posudku totožný s tím, který byl v době rozhodování správních orgánů, pouze dokládá oprávněnost námitek stěžovatelů a nesprávnost postupu správních orgánů při posuzování celé záležitosti. Pokud krajský soud vytýká stěžovatelům, že znalecký posudek nebyl předložen již ve správním řízení, tito namítají, že tak měl učinit správní orgán. Pokud totiž neměl dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí, měl si zajistit podklady další, navíc za situace, kdy stěžovatelé vypracování nezávislého znaleckého posudku navrhovali. Postup krajského soudu tak popírá samotný smysl soudního přezkumu správním soudem.

Stěžovatelé dále uvádějí, že krajský soud vychází pouze z tvrzení žalovaného a jako důkaz zpravidla používá tvrzení projektanta, tzn. osoby spojené s navrhovatelem ve správním řízení. Ve správním spise pro tato tvrzení není nikde obsažen žádný důkaz. Např. na str. 10 rozsudku je převzato tvrzení ohledně průmyslového areálu v místě umístění stavby, ačkoliv v dané lokalitě nikdy průmyslový areál nebyl. Následně je tvrzena nevhodnost dané lokality pro bydlení z důvodu přilehlé hlavní komunikace, ačkoliv v platném územním plánu je již uveden obchvat města, který dopravu z této komunikace odvede. O těchto skutečnostech žalovaný ví, nicméně uvádí nepravdivé údaje a krajský soud tato tvrzení bez dalšího přejímá a naopak tvrzení a důkazy stěžovatelů bez vysvětlení odmítá.

Stěžovatelé konečně upozorňují na to, že podáním ze dne 30. 6. 2005 do řízení přistoupilo O. s. p. o. b. N. U P., o jehož účastenství však krajský soud nijak nerozhodl. Rovněž v tom stěžovatelé spatřují vadu rozsudku.

Proto stěžovatelé navrhuji napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na zásadu koncentrace řízení obsaženou v ustanovení § 36 odst. 1, 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“). Tato zásada by byla popřena, jestliže by ve správním řízení neuplatněné námitky mohly být uvedeny jako žalobní body. V daném případě proto měli stěžovatelé svoje námitky uplatnit nejpozději při ústním jednání konaném dne 30. 11. 2004, což však neučinili a nenavrhli ani vypracování nezávislého znaleckého posudku. Stavební úřad měl pro své rozhodnutí dostatek relevantních a věrohodných podkladů a námitky účastníků řízení byly řádně vypořádány. K argumentaci obchvatem žalovaný uvádí, že jeho výstavba (přesahující stomilionové investiční náklady) je pouze ve výhledu, nicméně i v případě realizace nelze předpokládat, že přilehlá hlavní komunikace přestane sloužit dopravě. Ani tato okolnost proto nemůže mít vliv na posuzování umístění předmětné stavby. Konečně k přistoupení O. s. p. o. b. N. U P., se žalovaný domnívá, že tento subjekt nemá žalobní legitimaci, jelikož nebyl účastníkem územního řízení.

Proto žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Brně v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Především je nutno uvést, že stěžovatelé sice výslovně označili tři kasační důvody, nicméně z obsahu jejich podání je patrné, že ve skutečnosti brojí toliko proti

nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Právě sem totiž spadá jak námitka, že krajský soud nepřihlédl k předmětnému znaleckému posudku, tak také tvrzení, že krajský soud v podstatě toliko převzal argumentaci žalovaného. Nevypořádání se s přistoupením do řízení O. s. p. o. b. N. U. P., představuje tzv. jinou vadu řízení před soudem, což je rovněž podřaditelné pod kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Lze tak učinit dílčí závěr, že Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a skutečně uplatněnými důvody kasační stížnosti, se v dalším zaměřil pouze na posouzení toho, zda napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný ve smyslu citovaného ustanovení s. ř. s., neboť ostatní dva důvody stěžovatelé toliko označili, bez jakékoliv bližší argumentace. Navíc, u nepřezkoumatelného rozhodnutí ani nelze hodnotit správnost posouzení relevantních právních otázek ani vady správního řízení, nýbrž je nutno takovéto rozhodnutí zrušit a otevřít tím soudu procesní prostor pro vydání rozhodnutí nového, jež nebude zmíněným deficitem postiženo.

Dle setrvalé judikatury Ústavního soudu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, zveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, zveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02, zveřejněný pod č. 155 ve svazku č. 35 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu) jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (ve správním soudnictví viz ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces. Této judikatuře (s níž je plně v souladu ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu) 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 § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá. Nejvyšší správní soud se proto, vycházející ze shora předestřených obecnějších úvah (viz také rozsudek sp. zn. 2 Afs 24/2005, in: www.nssoud.cz), zabýval, zda napadený rozsudek krajského soudu obстоjí v konfrontaci s uvedenými požadavky.

V tomto směru k první stížnostní námitce zjistil, že stěžovatelé žalobu podanou ke Krajskému soudu v Brně dne 6. 6. 2005 doplnili dne 29. 7. 2005 (č. l. 59) o odborný posudek zpracovaný k návrhu na umístění předmětné stavby, který zpracovalo ČVUT – Fakulta architektury, doc. ing. arch. J. M., CSc. V závěru tohoto posudku je obsaženo konstatování, že navrhovaná stavba není v souladu s územním plánem města a vydané územní rozhodnutí o umístění stavby nezabezpečuje soulad s cíly a záměry územního plánování.

Krajský soud v Brně k tomu v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že správní orgány opřely své závěry o odborný posudek a žádný další posudek jim ve správním řízení

nebyl předložen. Správní orgány svoji úvahu řádně a logicky odůvodnily s odkazem na podklady ve spise. Proto soud neakceptoval předmětný odborný posudek, jehož závěry jsou opačné než závěry posudku projektové kanceláře A. a. „*Mimo to soud musí respektovat ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. a vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. Žalovanému však odborný posudek z července 2005 předložený žalobci až v rámci soudního řízení nebyl znám, neboť jeho rozhodnutí bylo vydáno dříve.*“

K tomu Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zejména uvést, že stávající systém soudního přezkumu správních rozhodnutí je založen na zásadě plné jurisdikce. To znamená, že krajský soud je povinen vypořádat se s navrženými důkazními prostředky a posoudit jejich relevanci, nikoliv je paušálně odmítnout. Pokud tak neučiní, zatíží svoje řízení vadou. Je totiž třeba od sebe odlišovat dvě rozdílné roviny: na straně jedné samozřejmě platí, že soud přezkouvává napadené správní rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). K objasnění tohoto skutkového a právního stavu je však rozhodující soud oprávněn zopakovat nebo i doplnit důkazy provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2). Jakýkoliv jiný výklad, tzn. včetně myšlenkové zkratky, kterou použil krajský soud v nyní projednávané věci, proto smysl tzv. plné jurisdikce ve správním soudnictví popírá (viz také rozsudek sp. zn. 5 Afs 14/2004, in: č. 618/2005 Sb. NSS). Pokud by totiž platilo, že respektování skutkového a právního stavu z doby rozhodování správního orgánu znamená i nemožnost provést další dokazování, odporoval by tento výklad výslovnému znění ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. a ve svých důsledcích by znamenal, že by se soudy musely omezit toliko na přezkum zákonnosti napadených správních rozhodnutí a nebyly by oprávněny přezkoumat jejich správnost ve smyslu faktickém. Tím by se však správní soudnictví dostalo na časové ose zpět před rok 2003 (tj. před nabytí účinnosti s. ř. s.), a to do situace, kterou Ústavní soud (viz nálezy č. 276/2001 Sb.) oprávněně prohlásil za protiústavní a také za odporující čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

V nyní projednávané věci proto krajský soud pochybil, když se s předloženým odborným posudkem nevypořádal. Tento posudek totiž nemůže znamenat prolomení zásady, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného, protože je z jeho obsahu jasné, že se vztahuje právě k situaci v této době, nikoliv k okolnostem pozdějším. Tuto stížnostní námitku proto Nejvyšší správní soud shledal důvodnou a v tomto směru je napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nad tento rámeček Nejvyšší správní soud uvádí, že ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. dává vodítko i pro hodnocení předložených důkazů, když podle něj platí, že „*soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.*“ To v nyní projednávaném případě znamená, že krajský soud byl povinen se s obsahem předmětného posudku seznámit a přezkoumatelným způsobem vyjádřit, zda závěry v něm obsažené považuje za relevantní, a pokud nikoliv, z jakých důvodů. Mohl tak např. provést konfrontaci tohoto posudku se stanoviskem projektové kanceláře A. a. a vyložit, který z těchto posudků a z jakých důvodů považuje za směrodatný, případně mohl si nechat zpracovat posudek nový. Nic takového však pohříchu krajský soud neučinil a spokojil se se strohým konstatováním, že správní orgány svoje úvahy řádně a logicky odůvodnily a že posudkem předloženým stěžovateli se nemůže zabývat. Takovýto postup však ze shora uvedených důvodů v přezkumu prováděném Nejvyšším správním soudem nemůže obstát.

Druhá stížnostní námitka spočívá v tom, že krajský soud vycházel pouze z tvrzení žalovaného, opřené o stanovisko projektanta. Rovněž této námitce je nutno přisvědčit. Obsah vlastního odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu totiž skutečně je takřka bezvýhradně koncipován tak, že soud toliko přepisuje argumentaci obsaženou v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného správního orgánu. O tom ostatně svědčí i uvození jednotlivých odstavců (str. 8-10 rozsudku): „z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá...“, „ohledně koeficientu zastavěnosti žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl...“, „ohledně námitky, že stavba naruší druhovou stavbu zastavěného území žalovaný uvedl...“, „pořizovatel územně plánovací dokumentace ... dospěl k závěru...“, „žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl...“. Lze tak konstatovat, že poté, co krajský soud provedl poměrně rozsáhlou rekapitulaci věci a popsal obsah vyjádření účastníků řízení, v dalším v podstatě toliko převzal formálně i materiálně obsah rozhodnutí žalovaného, které měl přezkoumat. Tím se však značně zpronevěřil svojí funkci orgánu provádějícího nezávislý soudní přezkum. Takovýto postup totiž - do důsledků vzato - znamená zbytečnost správního soudnictví, jelikož jeho úkolem je kontrola činnosti veřejné správy, což nemůže být naplněno, jestliže se správní soud namísto této skutečné kontroly omezí na mechanické převzetí závěrů správních orgánů. Jakkoliv tedy si lze představit, že skutkové a právní závěry správního orgánu mohou být natolik perfektní a přesvědčivé, že jejich bližší rozvádění by bylo zjevně nadbytečné, nemůže takto správní soud postupovat tehdy, pokud jsou žalobou tyto závěry zásadním způsobem zpochybňovány, o čemž v daném případě dostatečně svědčí velmi podrobný obsah žaloby ze dne 6. 6. 2005. Za takovéto konstelace by totiž došlo k faktické eliminaci soudního přezkumu.

Soud je povinen v odůvodnění svého rozhodnutí srozumitelným a přesvědčivým způsobem zareagovat na všechny uplatněné námitky, přičemž je samozřejmě oprávněn z těchto námitek a uplatněných argumentů vybrat takové, které považuje za relevantní a přiklonit se k nim, a naopak vysvětlit, proč jiné relevantními neshledal. Při tomto postupu však musí mít na zřeteli, že je povolán k hodnotovým úsudkům a že jeho úkolem v demokratickém právním státu je ochrana základních práv a svobod (čl. 4 Ústavy ČR). Proto musí v plné míře naplňovat očekávání, z této jeho role plynoucí. V oblasti správního soudnictví z toho konkrétně plyne, že smyslem správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s. ř. s.). Proces poskytování této ochrany musí být zcela transparentní a srozumitelný, což v daném případě krajský soud zcela očividným způsobem nesplnil, když odůvodnění napadeného rozsudku není ničím jiným než transformovanou podobou argumentace žalovaného, tedy správního orgánu, a to bez jakéhokoliv hodnotícího úsudku soudu. Takovýto postup odporuje rovněž zásadě rovnosti účastníků řízení, jejíž vychýlení v neprospěch soukromých fyzických osob, k němuž došlo v daném případě, je ještě daleko citelnější pochybení než by tomu bylo např. v občanském soudním řízení, kde proti sobě (zpravidla) nestojí účastníci řízení s tak nepoměrně nerovnými faktickými právními i materiálními možnostmi, jako tomu je ve správním soudnictví.

Lze tak uzavřít, že odůvodnění soudního rozhodnutí představuje kreativní intelektuální činnost, kladoucí vysoké nároky na argumentační schopnosti příslušných soudců. Za uspokojivý výsledek této činnosti však nelze považovat prostou reprodukci názorů jednoho z účastníků řízení, jak učinil v daném případě krajský soud.

Rovněž tato námitka stěžovatelů je proto důvodná a i v tomto směru Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Naopak nedůvodnou shledal Nejvyšší správní soud třetí námitku stěžovatelů, spočívající v tvrzení, že krajský soud nijak nerozhodl o účastenství O. s. p. o. b. N. U P. Z obsahu soudního spisu totiž plyne, že o tomto návrhu na přistoupení účastníka řízení ze dne 7. 7. 2005 (č. l. 45) krajský soud rozhodl usnesením ze dne 26. 7. 2005, č. j. 30 Ca 152/2005 - 52, kterým přistoupení nepřipustil s odůvodněním, že toto sdružení vzniklo teprve dne 23. 6. 2005, tzn. teprve poté, co bylo správní řízení pravomocně ukončeno, takže nemohlo být napadeným rozhodnutím žalovaného dotčeno na svých právech. Stěžovatelé se tedy mýlí, jestliže tvrdí, že o tomto návrhu nebylo vůbec rozhodnuto.

Ze shora popsaných důvodů Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně jako nepřezkoumatelný. Tím současně krajskému soudu otevírá procesní prostor pro vydání nového, tentokrát již procesně bezvadného, rozhodnutí, v němž se dostačujícím a přesvědčivým způsobem vypořádá se všemi uplatněnými žalobními námitkami a také s navrženými důkazy.

Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí 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 9. října 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu