



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) Občanské sdružení za rozvoj obce Rožany**, se sídlem Rožany 156, Šluknov, **b) M. F.**, oba zast. JUDr. Jiřím Císařem, advokátem se sídlem Hrnčířská 55/14, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. Mgr. Drahomírou Kouteckou, advokátkou se sídlem nám. Míru 336, Litvínov, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2010, č. j. 531/UPS/2009-3, JID 40444/2010/KUUK/Srb, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Spolek občanské solidarity Rumburk**, se sídlem Zelená 797/7a, Rumburk, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 2. 2014, č. j. 15 A 36/2010 – 58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla pro vady řízení podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušena rozhodnutí stěžovatele ze dne 8. 3. 2010, č. j. 531/UPS/2009-3, JID 40444/2010/KUUK/Srb a rozhodnutí Městského úřadu Šluknov, stavebního úřadu, ze dne 22. 9. 2009, č. j. SÚ-330-2062-21/2009/Mü (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“).

[2] Žalobci se společně v žalobě podané v zákonem stanovené lhůtě domáhali zrušení rozhodnutí stěžovatele, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a) a zamítnuto jako

nepřípustné odvolání žalobce b) proti rozhodnutí stavebního úřadu ve věci povolení stavby „Čerpací stanice PH na p.p.č. 628/3 v k.ú. Rožany“, včetně žumpy a elektropřípojky NN na p.p.č. 628/3, 1028/9, 1028/7, 1028/3, 625 v k.ú. Rožany ve Šluknově, pro stavebníka TEX – Pavel Kohout, IČ 11443774, Hradební 304, Šluknov. Krajský soud po posouzení žalobních námitek a jejich podrobném vypořádání přisvědčil pouze jediné žalobní námitce, a to námitce napadající nesprávný procesní postup stavebních orgánů, spočívající v neposkytnutí možnosti žalobci a) vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí.

I. Vymezení věci

[3] Předmětem sporu v projednávané věci je otázka, zda účastníkům řízení byla či nebyla dána možnost seznámit se s podklady rozhodnutí před vydáním prvostupňového rozhodnutí a zda byla tato námitka uplatněna v žalobě zákonem stanoveným způsobem.

[4] Krajský soud vycházel z ustanovení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle kterého musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[5] Z obsahu správního spisu ověřil, že žádná zvláštní výzva dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu v prvoinstančním řízení vydávána nebyla. To nezpochybňuje ani stěžovatel, když ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že účastníkům včetně žalobce a) doručil opatření ze dne 20. 8. 2009, č. j. SÚ-2062-7/2009/Mü, kterým bylo oznámeno zahájení stavebního řízení. S ohledem na doručení tohoto opatření měli účastníci možnost seznámit se s podklady doloženými ke stavebnímu řízení a uplatnit své možné připomínky.

[6] V tomto oznámení je mimo jiné uvedeno, že účastníci řízení a dotčené orgány mohou své námítky, důkazy a závazná stanoviska uplatnit nejpozději do 10 dnů ode dne obdržení tohoto oznámení, jinak k nim nebude přihlédnuto s tím, že pro občanské sdružení, účastníka řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny, platí lhůta deseti dnů ode dne, kdy o postavení účastníka požádalo. Dále bylo v opatření uvedeno, že do podkladů rozhodnutí lze nahlédnout v úřadovně Městského úřadu Šluknov, stavebního úřadu, ul. Budišinská 648 (úřední dny pondělí a středa od 7:30 – 11:30 a 12:30-16:30 hodin), nebo jinou dobu po vzájemné domluvě.

[7] Z výše uvedené formulace krajský soud dovodil, že správní orgán neměl ke dni vydání oznámení o zahájení řízení ve správním spise založeny veškeré doklady, důkazy, závazná stanoviska a vyjádření, které mají tvořit podklady, na základě kterých bude vydáváno správní rozhodnutí. V daném případě se jedná pouze o výzvu k předložení dokladů. Ani z formulace lhůty, do kdy mohou být námítky, důkazy a závazná stanoviska uplatňovány obsažené v daném opatření, nelze jednoznačně konstatovat, kdy daná lhůta uplyne, neboť je stanovena pouze relativně a nikoli jako konkrétní datum (10 dnů ode dne obdržení oznámení), takže každému z účastníků běží jinak a navíc ve vztahu k občanským sdružením (a v daném správním řízení vystupovalo více občanských sdružení v pozici účastníků řízení) je pak vázána na den, kdy požádají o postavení účastníka v řízení, což ostatní účastníci nemohou nijak ovlivnit a bez nahlédnutí do správního spisu ani zjistit.

[8] Podle konstantní judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04) či Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 28. 6. 2005, č. j. 8 As 3/2005-86), která nepochybně dopadá i na správní řízení vedená podle nového správního

řádu, musí být účastníku správního řízení ve fázi před vydáním rozhodnutí ve věci dáno na vědomí, kdy konkrétně bude ukončeno shromažďování podkladů rozhodnutí, neboť účastník správního řízení si sám z logiky věci nemůže učinit právně relevantní úsudek o tomto časovém momentu. Takto ze strany stavebního úřadu postupováno v rámci řízení před prvostupňovým správním orgánem nebylo. V této skutečnosti je nutno dle názoru soudu spatřovat vadu řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

[9] Není principiálně vyloučeno, aby sdělení dle § 36 odst. 3 správního řádu bylo obsaženo již v samotném oznámení o zahájení řízení, ale takový postup je použitelný pouze ve správních řízeních, kdy již při zahájení samotného správního řízení má správní orgán shromážděny veškeré podklady pro své rozhodnutí, případně již při zahájení řízení je schopen určit přesný konkrétní okamžik, kdy bude mít k dispozici veškeré podklady k rozhodnutí. I v takovém případě je nutno určit následnou přesnou lhůtu, ve které se mohou účastníci s podklady řízení seznámit.

[10] S ohledem na shora zjištěné zkrácení procesních práv účastníků řízení ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu postupem stavebního úřadu, které bez výhrad akceptoval i stěžovatel a které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, tak soudu nezbyvalo, než rozhodnout v intencích ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. o zrušení napadeného rozhodnutí. Dále, aby byla zachována zásada dvojinstančnosti správního řízení, s přihlédnutím ke skutečnosti, že k vadě řízení došlo již v řízení před prvoinstančním správním orgánem, rozhodl soud o zrušení rozhodnutí stavebního úřadu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[11] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Uvádí, že námitka nemožnosti seznámit se s podklady rozhodnutí může dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu uspět pouze v případě, kdy tato vada mohla mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. V této souvislosti odkázal např. na rozsudky ve věci sp. zn. 8 As 28/2011, ve věci sp. zn. 2 Afs 93/2006 a ve věci sp. zn. 6 A 12/2001. Dle výslovně uvedeného závěru v rozsudku NSS ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010-49 není důvod rušit rozhodnutí v situaci, kdy je zřejmé, že správní orgán by po odstranění vady vydal v dalším řízení rozhodnutí v zásadě shodné.

[12] Žalobce a) v žalobě žádným způsobem blíže nerozvedl, jakým způsobem byl omezen na svých právech, s jakými podklady neměl možnost se seznámit, a jak tato pochybení ovlivnila zákonnost napadených rozhodnutí.

[13] Stěžovatel má za to, že nemožnost seznámit se s podklady rozhodnutí nemůže sama o sobě způsobit takové vady řízení, které by odůvodňovaly zrušení napadených rozhodnutí. Případné odstranění tvrzených vad by v projednávané věci nevedlo ke změně konečného rozhodnutí. Žalobce a) byl v dosavadním řízení pasivní, a proto není možné poskytnout jeho právům ochranu. Nemožnost seznámit se s poklady ve správním řízení nenamítal, o nahlédnutí do spisu žádný zájem neprojevil.

[14] Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí 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.

[17] Stěžovatel nepopírá, že by žalobce a) nebyl seznámen s podklady rozhodnutí. Má však, za to, že tato vada sama o sobě nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí, přičemž žalobce a) žádné konkrétní důvody, pro které lze rozhodnutí považovat za nezákonná, neuvedl.

[18] Z obsahu žaloby Nejvyšší správní soud ověřil, že v žalobě na straně 4 je uplatněna žalobní námitka, dle které stavební úřad bezdůvodně vyčkával (cca 5 týdnů, pozn. NSS) na doložení doplňujících podkladů stavebníkem, přestože marně uplynula lhůta pro jejich doplnění, na místo toho, aby řízení ve věci stavebního povolení zastavil, a dále je uvedeno „[s] tím souvisí i další žalobní bod spočívající v tom, že žalobci ani další účastníci řízení neměli možnost se seznámit s těmito dodatečnými podklady předloženými stavebníkem správnímu orgánu prvního stupně dne 10. 8. 2009 a tedy nemohli ani v řízení uplatnit před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně možné námitky.“

[19] Se stěžovatelem proto nelze souhlasit v tom, že by žalobce a) neoznačil podklady, se kterými měl být seznámen, ani v tom, že neuvedl, jaké důsledky dle jeho názoru takový postup vyvolal. Jakkoliv je obsah uvedené žalobní námitky poněkud stručný, je z něho možné dovodit, s jakými podklady nebyl žalobce a) seznámen, jakož i to, že zvolený postup mu znemožnil uplatnit proti dodatečně doloženým podkladům jakékoliv námitky.

[20] Nebyl-li účastník řízení s podklady, na základě kterých správní orgán rozhodoval vůbec seznámen, lze mu jen obtížně vytýkat, že blíže nerozvedl, jaké námitky či procesní návrhy by proti těmto podkladům býval uplatnil. Smyslem uvedeného procesního práva je dát účastníku k dispozici skutková zjištění správního orgánu, aby mohl případně poukázat na jejich nesprávnost nebo aby navrhl jejich doplnění. Nestalo-li se tak, nelze mu absenci námitky nesprávnosti konkrétních skutkových zjištění či nedostatku konkrétních podkladů vytýkat.

[21] Argumentace stěžovatele, že tato námitka nebyla žalobcem a) uplatněna v řízení před správními orgány, je zcela nepodstatná. Soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Meze soudního přezkumu jsou v zásadě dány § 75 s. ř. s., žalobce je proto oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné s výjimkou případů, kde je podání námitek limitováno ustanoveními o

koncentraci správního řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS).

[22] Mimo výše uvedeného je třeba připomenout, že podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

[23] Z uvedeného ustanovení vyplývá, že přezkum řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, z hlediska jeho souladu s právními předpisy přezkoumává správní orgán v odvolacím řízení v plném rozsahu s výjimkou nepodstatných procesních vad. Souladem procesní stránky řízení s právními předpisy se rozumí i soulad obsahu rozhodnutí a průběhu řízení se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu (srov. VEDRAL, J., *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 758-759). Neseznámení účastníka řízení s podklady rozhodnutí nepodstatnou procesní vadou nepochybně není. Jak správně uvedl již krajský soud, porušení tohoto procesního práva označil v nálezu ze dne 3. března 2005 sp. zn. II. ÚS 329/04 (N 39/36 SbNU 427) Ústavní soud za *“porušení principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy České republiky, a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pokud správní orgán nedá účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, a soud v rámci přezkumu správního rozhodnutí k této okolnosti nepřihlédne.”* V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že povinnost dát účastníku možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu není samoučelná a má spojitost zejména s principem předvídatelnosti správního rozhodnutí. Jinými slovy, stěžovatel byl povinen k této vadě řízení přihlédnout i bez námítky.

[24] Odkazy stěžovatele na judikaturu Nejvyššího správního soudu jsou zavádějící, neboť jsou účelově vytržené z kontextu odůvodnění, bez zohlednění skutkových příběhů, které Nejvyšší správní soud posuzoval. V rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 28/2011 nedošlo vůbec k věcnému posouzení, neboť námitkou neseznámení se s podklady se městský soud odmítl zabývat, a proto bylo jeho rozhodnutí zrušeno. Konkrétní skutkový stav navíc není z odůvodnění zřejmý, přičemž v žádném z dalších rozsudků uváděných v kasační stížnosti nebyl věcně posuzován skutkový stav obdobný projednávané věci. Jednalo se např. o nesprávně provedený důkaz znaleckým posudkem v přestupkovém řízení, který se netýkal bezprostředního jádra věci, a proto bylo zřejmé, že i po odstranění této procesní vady, by bylo vydáno shodné rozhodnutí; o procesní pochybení spočívající v nesprávných náležitostech protokolu o kontrolním zjištění a dalších dokumentů, opatřenými různými jednacími čísly, v řízení o uložení pokuty za nepovolené nakládání s odpadem; o porušení povinnosti správce daně vypořádat se s námitkami uplatněnými při pojednání zprávy o daňové kontrole; o vymezení žalobních bodů ve věci mezinárodní ochrany (azylové řízení).

IV. Závěr

[25] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[26] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 18. září 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu