



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty ve věci žalobce: **Ing. Z. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: I. **BIDLO**, s. r. o., se sídlem Elišky Přemyslovny 383, Praha 5, zastoupený Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Opatovická 4, Praha 1, II. **Ing. L. F.** a III. **Ing. K. F.**, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I. proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2016, č. j. 46 A 58/2012 - 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení **BIDLO**, s. r. o. (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2012, č. j. 130703/2012/KUSK, sp. zn. SZ 099204/2012/KUSK REG/Vo, ve věci dodatečného povolení stavby a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

Obecní úřad Velké Přílepy vydal dne 29. 11. 2011 rozhodnutí č. j. OVP 5708/2011, sp. zn. Výst.4844/2010-KU, jímž byla stěžovateli (a dalším osobám zúčastněným na řízení) dodatečně povolena stavba „*objekt občanské vybavenosti*“ na pozemku st. p. X, parc. č. X v k. ú. V. P.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, na jehož základě žalovaný zčásti změnil výrok napadeného rozhodnutí tak, že v něm odstranil formální chyby (datum „19. 1. 2000“ nahradil datem „9. 4. 2009“ a pojem „*stavební povolení*“ nahradil pojmem „*dodatečné povolení stavby*“), a ve zbytku rozhodnutí Obecního úřadu Velké Přílepy potvrdil. Žalovaný se neztotožnil s odvolacími námitkami žalobce spočívajícími zejména v tvrzeném rozporu stavby s rozhodnutím stavebního úřadu o dělení pozemků a umístění stavby ze dne 2. 9. 2002, č. j. Výst.328/2-1795/02-Km, a uvedl, že z § 129 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nevyplývá, že by v daném řízení měl stavební úřad posuzovat soulad dodatečně povolované stavby s územním rozhodnutím, byť regulativ územního plánu obce Velké Přílepy obsahuje ustanovení odkazující na toto územní rozhodnutí.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou; krajský soud rozsudkem ze dne 27. 11. 2014 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud konstatoval, že § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, obsahoval demonstrativní výčet správních aktů, se kterými by dodatečně povolovaná stavba neměla být v rozporu. Do množiny pojmu „*záměry územního plánování*“, uvedeného v citovaném ustanovení, přitom dle krajského soudu spadá i územní rozhodnutí. Pokud žalovaný (ani stavební úřad) v průběhu řízení nezpochybnil dopad územního rozhodnutí ze dne 2. 9. 2002 na lokalitu, v níž se nachází dodatečně povolovaná stavba, pak současně nemohl žalovaný odmítnout přezkoumat soulad dodatečně povolované stavby s tímto územním rozhodnutím jen proto, že § 129 odst. 2 stavebního zákona se o územních rozhodnutích výslovně nezmiňoval. Krajský soud proto zavázal žalovaného, aby pokračoval v odvolacím řízení, v němž bude muset v rámci posouzení odvolacích námitek žalobce zohlednit, že mezi záměry územního plánování je v daném případě nutno zařadit i územní rozhodnutí ze dne 2. 9. 2002.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 4. 2016, č. j. 5 As 48/2015 – 43, vyhověl a rozsudek krajského soudu zrušil. Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu konstatoval, že se nedomnívá, že by ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, naroveň postaveným tam vyjmenovaným nástrojům územního plánování, bylo i územní rozhodnutí. Zatímco všechny v § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vyjmenované nástroje jsou obecně konkrétní správní akty, vydávané formou opatření obecné povahy (§ 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona), mající obecně určené adresáty; územní rozhodnutí je naopak standardním správním rozhodnutím (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014 – 62, publ. pod č. 3068/2014 Sb. NSS, bod 37), řešícím již individuální případy a majícím povahu realizačního, nikoli koncepčního, nástroje územního plánování (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2011, č. j. 2 As 98/2010 – 44, a ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011 – 74, bod 57). Územním rozhodnutím o umístění stavby se již umísťuje navrhovaná stavba, nejedná se tak již o obecný záměr územního plánování ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ale spíše o konkrétní nástroj územního plánování sloužící k realizaci těchto záměrů (například územního plánu). Proto se Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem krajského soudu, že pojem „*územní rozhodnutí*“ spadá pod zastřešující pojem „*záměry územního plánování*“ užitý v § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona). Současně konstatoval, že nezařazení územního rozhodnutí mezi záměry územního plánování však neznamená, že lze dříve vydané územní rozhodnutí v řízení o

pokračování

dodatečném povolení stavby zcela pominout [srov. i § 111 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 129 odst. 3, část věty druhé za středníkem, stavebního zákona]; tím spíše v případě, kdy na něj odkazuje územní plán, který mezi záměry územního plánování podle § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nesporně patří. Nelze kategoricky říci, že jen stavba odpovídající dříve vydanému územním rozhodnutí je v souladu s veřejným zájmem a pouze takovou lze povolit. Pokud územním rozhodnutím umístěná stavba měla být umístěna na ploše 114 m², nelze z toho bez dalšího dovozovat, že stavba na ploše 115 m² či větší již není souladná s požadavky stavebního zákona, či obecněji s veřejným zájmem, byť svými parametry neodpovídá stavbě umístěné předmětným územním rozhodnutím. Vydané územní rozhodnutí pouze osvědčilo soulad předloženého záměru s požadavky stavebního zákona; záměrem o jiných parametrech se nutně přímo nezabývalo. Nejvyšší správní soud konstatoval, že odstranění stavby, která nikterak nezasahuje do práv dotčených osob a není v rozporu s veřejným zájmem, pouze pro její nesoulad s dříve vydaným územním rozhodnutím by mohlo být dle okolností považováno i za nepřiměřený zásah do vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud k tomu, aby v dalším řízení v mezích žalobních námitek sám posoudil či zavázal žalovaného k tomu, aby posoudil, zda z územního rozhodnutí vyplývají požadavky na ochranu veřejného zájmu, a pokud ano, zda tyto požadavky realizovaná stavba, o jejíž dodatečné povolení bylo požádáno, respektuje.

Krajský soud rozhodl o věci v novém řízení a rozsudkem nyní napadeným kasační stížností rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2012, č. j. 130703/2012/KUSK, sp. zn. SZ 099204/2012/KUSK REG/Vo, zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku z větší části odkázal na závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, a vzhledem k tomu, že v projednávané věci neshledal dostatek podkladů k posouzení toho, zda z doložených opisů územního rozhodnutí lze dovodit ve vztahu k dodatečně povolované stavbě požadavky na ochranu veřejného zájmu, setrval na závěru, že žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal odvolací námitky žalobce s odkazem na právní argumentaci, která nemůže obstát, a proto je na místě napadené rozhodnutí žalovaného zrušit pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Zavázal žalovaného, aby v souladu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu v rámci vypořádání odvolacích námitek posoudil, zda z předmětného územního rozhodnutí vyplývají požadavky na ochranu veřejného zájmu, a pokud ano, zda tyto požadavky realizovaná stavba, o jejíž dodatečné povolení bylo požádáno, respektuje. Pokud je nerespektuje, bude na místě žádost o dodatečné povolení stavby zamítnout, ledaže by správní orgány přesvědčivě vysvětlily, proč již není třeba na takovém požadavku trvat.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel opětovně kasační stížnost. Tvrdí, že krajský soud nerespektoval právní názor vyslovený v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu, což vedlo k vydání nezákonného rozhodnutí. Stěžovatel je přesvědčen, že krajský soud měl dostatek důkazů, aby mohl sám posoudit soulad dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem a sám tak rozhodnout. V rozhodnutí žalovaného je zcela jasně konstatováno, že *„dodatečně povolovaná stavba je v souladu s regulativy územního plánu, což bylo dostatečně popsáno stavebním úřadem v odůvodnění napadeného rozhodnutí.“* Obsah

správního spisu měl krajský soud přitom k dispozici. Pokud tedy žalovaný konstatoval, že dodatečně povolovaná stavba splňuje všechny regulativy územního plánu, je nutno dojít k závěru, že dodatečně povolovaná stavba nemůže být v rozporu s veřejným zájmem. Pokud by se krajský soud řídil závazným právním názorem, tj. že pokud bylo pro stavbu vydáno územní rozhodnutí, má dodatečné povolení stavby právní účinky změny územního rozhodnutí a zároveň by posoudil soulad dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem, musel sám rozhodnout tak, že se žaloba zamítá. Jelikož dle stěžovatele není stavba v rozporu s veřejným zájmem, považuje rozhodnutí krajského soudu za nezákonné.

Stěžovatel podotýká, že se jedná o stavbu, s jejíž výstavbou bylo započato na základě pravomocného stavebního povolení a její dokončení bylo opět na základě pravomocného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Stěžovatel postupoval v souladu s tehdy platným stavebním povolením a následně s platným rozhodnutím o dodatečném povolení, tedy započal a dokončil stavbu v dobré víře správnost správního aktu. Zrušením všech předchozích rozhodnutí, kterými byla stěžovateli stavba povolena, bylo zasaženo do jeho práv nad míru přiměřenou zákonem. Krajský soud vydal rozsudek, aniž by se zabýval při svém rozhodování otázkou proporcionality. Důsledky, které pro stěžovatele plynou v souvislosti se zrušením rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, mnohonásobně převyšují případné oprávněné zájmy žalovaného.

Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že se při rozhodování o zrušení dodatečného povolení stavby nezabýval otázkou, jaký význam má pro stěžovatele ponechání dodatečného povolení v platnosti v porovnání se zájmy žalobce. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému rozhodnutí.

Žalovaný, žalobce ani ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti a přípustnosti kasační stížnosti, jakož i splnění dalších podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti vznáší v podstatě toliko námitku vůči procesnímu postupu krajského soudu.

Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil věc zpět do fáze odvolacího řízení, tedy sám věc v intencích právního názoru, kterým jej Nejvyšší správní soud v předchozím zrušovacím rozsudku zavázal, meritorně neposuzoval. Jinými slovy nelze v kasačním řízení přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil otázku, zda měla či neměla být stavba dodatečně povolena, neboť ohledně toho nebyl skutkový stav věci zjištěn natolik, aby takový závěr mohl soud, resp. sám žalovaný, učinit.

Stěžovatel nesouhlasí s tím, že krajský soud věc zrušil a vrátil k rozhodnutí žalovanému, má za to, že krajský soud měl ve spisech dostatek podkladů k tomu, aby to, zda stavba je či není v souladu s veřejným zájmem, mohl posoudit sám již v řízení soudním

pokračování

a fakticky tak rozhodnout místo správního orgánu. Nejvyšší správní soud úvahám stěžovatele nemůže přisvědčit.

Není zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, resp. že to bez dalšího vyplývá ze správního rozhodnutí stavebního úřadu. Ani v rozhodnutí žalovaného není o posouzení veřejného zájmu žádná zmínka, neboť žalovaný tímto směrem své úvahy vůbec nevedl; odkazoval pouze na soulad stavby s územním plánem. Žalovaný konstatuje, že ve stavebním řízení se neposuzuje, zda je stavba též v souladu s vydaným územním rozhodnutím; pro posouzení přípustnosti stavby je územní rozhodnutí bezpředmětné a soulad stavby s regulativy územního plánu dostatečně popsal stavební úřad. Dále žalovaný odkázal na argumentaci stavebního úřadu stran vjezdu na nově navržená parkovací stání a konstatoval, že skutečností je, že dochází k zákonem požadovanému navýšení parkovacích míst, otázkou vjezdu vozidel na tato parkovací místa se stavební úřad rovněž dostatečně zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že úkolem správního soudu je posoudit, jak byl zjištěn skutkový stav v předcházejícím řízení před správním orgánem ve správním, resp. stavebním řízení. Jelikož napadeným správním aktem je rozhodnutí správního orgánu vydané v řízení o řádném opravném prostředku, dostává se správní soud ke skutkové podstatě věci jako v pořadí třetí orgán aplikace práva. Proto je účel a způsob poznávání skutkového stavu věci správním soudem nutně odlišný od účelu a způsobu jeho zjišťování prvostupňovým správním orgánem. Správní soud se při této rekonstrukci skutkového stavu zabývá jak formální stránkou (z jakých podkladů a jakých důkazů vycházel správní orgán při svém zjišťování skutkového stavu a jestli případné důkazy provedl v souladu se zákonem a zda jsou dokumentovány ve správním spisu), ale také materiální stránkou (jaká je podstata skutku z hlediska jeho právní kvalifikace a zda mu správní orgány adekvátně porozuměly).

V rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. 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 (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám.

Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.

Správní soudnictví je vybudováno na prioritě přezkumu zákonnosti posouzení věci (questiones iuris) s tím, že soud nemá při své činnosti nahrazovat činnost správního orgánu. V tomto ohledu je třeba též poukázat na zásadu odbornosti a specializace výkonu veřejné správy, a to i při rozhodování o právech a povinnostech adresátů veřejnosprávního působení. Právě při zjišťování a vyhodnocování faktů případu by se měla projevit odborná specializace a oborová zkušenost personálního aparátu správních orgánů. Dalším argumentem pro zdrženlivější přístup správních soudů (projev doktríny tzv. judicial self-

restraint) při zjišťování a přezkouvání skutkového stavu je i to, že se v případě kontroly zákonnosti individuálních správních aktů přezkouvává již věc pravomocně rozhodnutá (byť správním orgánem). Z toho plyne, že problematika zjišťování skutkového stavu je dobrým příkladem určité tenze mezi oběma přístupy (plné jurisdikce a nenahrazování činnosti správního orgánu), kde pak nutně dochází k určitému vyvažování obou těchto působících principů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS).

Jak již bylo uvedeno, důkazní aktivita soudu by neměla být při jeho přezkumné činnosti dominantní činností, a to právě proto, že pak už by soud nahrazoval dokazování v řízení před správními orgány. Zákon v první řadě soudu umožňuje zopakovat důkazy provedené správním orgánem. Opakování důkazu má smysl především v situacích, kdy správní orgán při provádění důkazu porušil podstatným způsobem ustanovení o řízení, anebo kdy má za to, že mohlo dojít ve správním řízení k dezinterpretaci či manipulaci s těmito důkazy. Byl-li důkaz proveden správními orgány procesně správně a je přezkoumatelně dokumentován ve správním spisu, pak obvykle nemá soud důvod, proč takový důkaz opakovat, a může vycházet z toho, s jakým výsledkem jej provedl správní orgán, nečiní-li samozřejmě z něho vyplývající skutkové zjištění účastníci sporným. Ke zjištění skutkového stavu má soud rovněž možnost doplnit dokazování provedené správním orgánem. Základní zásadou při provádění dokazování je zjišťování rozhodných skutkových okolností vždy k datu vydání přezkouvávaného správního rozhodnutí (viz § 75 odst. 1 s. ř. s.). Je sice možné doplnit dokazování i o takové důkazy, které správní orgán nemohl mít k dispozici, neboť v době vydání rozhodnutí např. neexistovaly, avšak i takové důkazy musí vypovídat o skutkovém stavu k datu vydání rozhodnutí ve věci.

V případě stěžovatele však nebylo posouzení souladnosti s veřejným zájmem v intencích požadavku Nejvyššího správního soudu vůbec předmětem úvah správních orgánů. Krajský soud přitom neshledal dostatek podkladů k posouzení toho, zda z doložených opisů územního rozhodnutí lze dovodit ve vztahu k dodatečně povolované stavbě požadavky na ochranu veřejného zájmu. Za tohoto stavu by tak nemohl provést opětovné posouzení věci, ale musel takové posouzení provést poprvé, což je v rozporu s přezkumnou činností správních soudů. Předmětem soudního přezkumu je pravomocné rozhodnutí správního orgánu, přezkum se přesouvá do soudního řízení založeného na jiných principech, proto řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je samostatnou nezávislou přezkumnou procedurou; v řízeních ve správním soudnictví se v podstatě nevyskytují žádné „závazné podklady“ pro rozhodnutí, na rozdíl od řízení správního (zde stavebního).

Východiskem pro úvahy o tom, zda krajský soud provede určité posouzení stran skutkového stavu sám, nebo tak uloží správnímu orgánu v novém řízení, je zásadně povaha zjišťované skutečnosti (pokud např. je výsledkem správního uvážení, je principiálně vyloučeno, aby takovou úvahu provedl soud), a rovněž dostatek relevantních podkladů ve spisech pro zjištění skutkového stavu, z něhož správní orgán vycházel při vydání rozhodnutí, jehož zákonnost soud přezkouvává.

Jsou-li nedostatky ve zjištění skutkového stavu takového rozsahu, že jejich odstranění by znamenalo nahrazovat činnost správních orgánů soudem, uloží krajský soud tuto povinnost správnímu orgánu.

pokračování

Dospěl - li krajský soud v projednávané věci k závěru, že z obsahu správního spisu nelze požadované skutečnosti v rámci soudního řízení zjistit, resp. posoudit, nepochybil, pokud věc vrátil k řízení správnímu orgánu, přitom jednoznačně zavázal žalovaného, aby v souladu s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu v rámci vypořádání odvolacích námitek posoudil, zda z předmětného územního rozhodnutí vyplývají požadavky na ochranu veřejného zájmu, a pokud ano, zda tyto požadavky realizovaná stavba, o jejíž dodatečné povolení bylo požádáno, respektuje. Pokud je nerespektuje, bude na místě žádost o dodatečné povolení stavby zamítnout, ledaže by správní orgány přesvědčivě vysvětlily, proč již není třeba na takovém požadavku trvat.

Pokud stěžovatel vyčítá krajskému soudu, že se nezabýval otázkou proporcionality, je třeba uvést, že soud nemůže v rámci přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí přihlížet k možným dopadům správního rozhodnutí, popř. rozhodnutí soudu pro jednotlivé účastníky řízení; nemůže tak být při posuzování zákonnosti rozhodnutí zavázán k provádění testu proporcionality, jak stěžovatel požaduje.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; úspěšnému žalobci žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly, soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V projednávané věci žádná povinnost osobám zúčastněným na řízení uložena nebyla.

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

V Brně dne 16. května 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu