



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Milan Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobce: **J. D.**, zastoupeného Mgr. Petrem Vlachem, advokátem se sídlem Guldenerova 547/4, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: A. H., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 2. 2017, čj. RP/5195/16, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 8. 2018, čj. 30 A 59/2017-60,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 8. 2018, čj. 30 A 59/2017-60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Osoba zúčastněná na řízení požádala Obecní úřad Štěnovice, odbor výstavby (dále „stavební úřad“), o dodatečné povolení stavby „*Přístavba výrobní haly a skladů hutního materiálu*“. Stavební úřad stavbu dodatečně povolil rozhodnutím ze 17. 12. 2008. Žalovaný jako odvolací orgán však rozhodnutí o povolení stavby opakovaně rušil; až stavební úřad vydal rozhodnutí z 13. 10. 2016, kterým stavbu v části povolil.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání ke Krajskému úřadu Plzeňského kraje, který jej částečně změnil a ve zbytku potvrdil. Uvedl, že orgán prvního stupně rozhodl o všech námitkách účastníků řízení, nicméně měl rozhodovat jen o těch, které se týkají povolované části stavby. Proto z výroku II. vypustil body týkající se jiných námitek. Dále ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu opravil zjevnou chybu v psaní v čísle zákona č. 500/2004 Sb., a doplnil pozemek parcelní č. 983/10, který orgán prvního stupně opomněl uvést. K návrhům žalobce na dokazování s odkazem na § 82 odst. 4 spr. ř.

nepřihlédl. Účastnický výslech odmítl navíc z důvodu, že jej správní řád neupravuje. Povolovaná stavba je v souladu s územním plánem, neklade nové požadavky na dopravní infrastrukturu ani nezvyšuje dopravní zátěž; pro dopravní obsluhu stavby není třeba pozemky žalobce užívat.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni. Namítl, že žalovaný neprovedl v odvolacím řízení navrhané důkazy, zejména účastnický výslech. Opožděnost těchto návrhů posoudil žalovaný vadně. Žalovaný se měl rovněž zabývat zvýšením výrobní kapacity výrobní haly; nesprávně také vypořádal námitky týkající se dopravní obslužnosti stavby.

[4] Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že žalobce podal důkazní návrhy opožděně, protože se v řízení uplatní koncentrační zásada, o čemž byl žalobce poučen. Správní orgán sice může účastnický výslech provést, ale v dané věci by nemohl zvrátit skutková zjištění; žalobní námitka tedy není důvodná. Správní orgány posoudily otázku dopravní obslužnosti správně. Pozemky žalobce není nutné pro příjezd k povolované stavbě užívat. Vjezd automobilů na pozemky stěžovatele je navíc svou podstatou věcí soukromoprávní a pro potřeby stavebního řízení není důležitý.

III.

[5] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítl, že 1) krajský soud nesprávně posoudil otázku koncentrace správního řízení. Usnesení z 14. 7. 2015 obsahující poučení o koncentraci předcházelo rozhodnutí ve věci z 24. 8. 2015; to však bylo žalovaným zrušeno rozhodnutím z 28. 12. 2015. Stavební úřad poté doplňoval poklady pro rozhodnutí a stěžovatele znovu nepoučil formou usnesení o koncentraci řízení, naopak jej poučil o možnosti vznášet námitky dle § 114 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění účinném do 31. 12. 2012. Stěžovatel uvedl, že po zrušení rozhodnutí z 24. 8. 2015 nebyl poučen o koncentraci řízení, ta tedy nenastala a on mohl činit důkazní návrhy i v odvolacím řízení.

[7] Stěžovatel dále namítl, že 2) krajský soud nesprávně posoudil význam účastnické výpovědi. Soud sice správně uvedl, že výpověď účastníka je přípustným důkazem, ale již nezrušil rozhodnutí žalovaného s odůvodněním, že jeho neprovedení nemohlo mít na rozhodnutí ve věci vliv. Pokud však není důkaz proveden, nelze hodnotit jeho vliv na zjištěný skutkový stav a rozhodnutí ve věci.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že 3) krajský soud nesprávně posoudil důvodnost námitek týkajících se dopravní obslužnosti stavby. Namítl, že se zvýšila dopravní zátěž a nákladní automobily neoprávněně vjíždějí na jeho pozemky. Postup soudu označil za formalistický a uvedl, že správní orgány měly chránit nejen veřejný zájem, ale i jeho soukromá práva. Za nevyhovující považoval zejména šířku příjezdové komunikace.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[11] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti rovněž nevyjádřila.

V.

[12] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Stěžovatel v kasační námitce 1) tvrdí, že krajský soud nesprávně právně posoudil otázku koncentrace správního řízení. Uvedl, že nebyl o koncentraci poučen usnesením, jak vyžaduje § 36 odst. 1 spr. ř., a proto mohl vznášet důkazní návrhy i v řízení o odvolání.

[15] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že je třeba rozlišovat mezi koncentrací řízení rozhodnutím a koncentrací řízení ze zákona, respektive zákazem novot. Dle § 82 odst. 4 spr. ř. se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Jak správně uvedl krajský soud na straně 6 svého rozhodnutí, zakotvuje toto ustanovení koncentraci řízení, a to ze zákona. K jejímu uplatnění není proto třeba žádného usnesení. Odvolací orgán jako strážce zákonnosti rozhodnutí však musí dle § 89 odst. 2 spr. ř. přihlédnout i ke skutečnostem a důkazům, které mohl účastník uplatnit dříve a neuplatnil, jež ale mají vliv na zákonnost rozhodnutí. Odvolací správní orgán vždy a bez ohledu na rozsah námitek uvedených v odvolání přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 496).

[16] Ve věci stěžovatele nastala koncentrace řízení ze zákona, která dopadá na skutečnosti, jež mohly mít vliv na správnost rozhodnutí; tato koncentrace však nedopadá na skutečnosti, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Přípustnost důkazních návrhů, tak závisí na otázce, zda mají navrhované důkazy vliv pouze na správnost nebo i na zákonnost rozhodnutí. Hranice mezi správností a zákonností není jasně stanovena a běžně je nezákonnost zároveň nesprávností a nesprávnost zároveň nezákonností. Rozdíl mezi přezkumem rozhodnutí z hlediska zákonnosti (správnosti) a správnosti stírají základní zásady řízení, které požadavek na správnost rozhodnutí vtahují již do jeho zákonnosti (srov. Vedral, J.: *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 759).

[17] Správní řád v § 3 stanoví zásadu materiální pravdy, nevyplývá-li ze zákona něco jiného. Zásada formální pravdy je tedy výjimkou a jako taková musí být vykládána restriktivně. Touto perspektivou musí být rovněž posuzován střet § 82 odst. 4 a § 89 odst. 2 spr. ř. V pochybnostech se uplatní výklad, který zásadu koncentrace omezuje.

[18] Nejvyšší správní soud však pojmy zákonnost a správnost rozlišení neztotožňuje; už jen proto, že je rozlišuje zákonodárce. Odvolací námitky stěžovatele směřovaly k dopravní obslužnosti stavby a navrhované důkazy měly prokázat, že je nedostatečně řešena. Krajský soud správně uvedl, že stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 nestanovil povinnost stavebníka připojit k žádosti stanovisko vlastníků veřejné dopravy a technické infrastruktury. Řízení o odstranění stavby zahájené dle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. musí totiž stavební úřad dokončit podle dosavadních předpisů (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 312/2017-98). Nicméně již v této době byl účinný § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, dle něhož stavební úřad stavbu dodatečně povolí, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Dle § 23 odst. 1 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006, o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2012, musí připojení staveb na pozemní komunikace splňovat požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky. Již před 1. 1. 2013 tak platil zákonný požadavek na dostatečnou dopravní obslužnost stavby. Opačný výklad by umožňoval povolování staveb, které nemají zajištěnu dopravní obslužnost a územní plánování a povolování staveb by ztrácelo podstatu, protože by správní orgány nehájily veřejný zájem. Zároveň by opačný výklad vedl k tomu, že by stavebník mohl postavit stavbu bez zajištění dostatečné dopravní obslužnosti, a poté dosáhnout přestavby přístupové cesty, která by mu jinak povolena nebyla. Povolit stavbu bez zajištěné dopravní obslužnosti je nezákonné.

[19] Odvolací námitky stěžovatele se tedy materiálně týkaly zákonnosti rozhodnutí; těmito námitkami se pak žalovaný nemohl odmítnout zabývat s odkazem na § 82 odst. 4 spr. ř.

[20] Zákonná koncentrace se ve věci neuplatní, v úvahu však přichází koncentrace rozhodnutím dle § 36 odst. 1 spr. ř. Krajský soud uvedl, že stěžovatel byl o koncentraci řízení poučen a byla mu stanovena lhůta do 29. 5. 2015 k uplatnění námitek, a to oznámením o pokračování v řízení z 6. 5. 2015 a usnesením z 14. 7. 2015. Usnesení z 14. 7. 2015 skutečně dle § 36 odst. 1 spr. ř. řízení zkoncentrovalo, a to k desátému dnu od doručení usnesení. Následně vydané rozhodnutí stavebního úřadu z 24. 8. 2015 však žalovaný rozhodnutím z 28. 12. 2015 zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Dne 21. 4. 2016 vydal stavební úřad oznámení o pokračování v řízení, kterým vyzval osobu zúčastněnou na řízení k doplnění podkladů pro rozhodnutí a účastníky řízení (včetně stěžovatele) opět poučil o možnosti podávat námitky dle § 114 stavebního zákona.

[21] Koncentrace řízení nastalá na základě usnesení z 14. 7. 2015 byla následným jednáním správního orgánu prolomena. Jednak správní orgán doplňoval do spisu podklady pro rozhodnutí, jednak stěžovatele výslovně poučil o možnosti podávat námitky dle § 114 stavebního zákona, a řízení znovu nezkoncentroval. jednání správního orgánu je třeba vyložit ve prospěch stěžovatele. Zvláště v případě, že obecně jsou dle § 36 odst. 1 spr. ř. účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Pokud chce správní orgán aplikovat koncentraci řízení jako výjimku z tohoto pravidla, musí tak vůči účastníkům řízení učinit jasným, zřetelným a zákonným způsobem.

pokračování

[22] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že věc stěžovatele je ohledně navrhovaných důkazů neobvyklá, což je způsobeno tím, že jde o dodatečné stavební povolení. Stěžovatel může předkládat důkazy, které by za normálního běhu věcí nemohl. Například důkazy ohledně skutečného dopadu stavby do okolí by předložit nemohl, protože by neexistovaly. Tato situace však nemůže být k tíži stěžovatele, protože ji nezpůsobil, není ani přiměřené mu odebírat výhody, které mu nabízí.

[23] Kasační námitka 1) je důvodná. Žalovaný měl přihlédnout k navrhovaným tvrzením a důkazům; to však nutně neznamená, že je měl všechny provést. Otázkou, zda se jednalo o takovou vadu, pro kterou je nutné rozhodnutí žalovaného zrušit, se bude muset zabývat krajský soud. Měl by tak učinit obdobně jako u kasační námitky 2).

[24] V kasační námitce 2) stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil význam účastnické výpovědi. Námitka není důvodná. Krajský soud správně uvedl, že výslech účastníka řízení lze provést i ve správním řízení, pro něž není výslovně upraven, jeho použitelnost je však značně omezená. Výslech účastníka řízení není určen k tomu, aby při něm účastník uváděl svá tvrzení o rozhodujících skutečnostech, ani aby se touto formou vyjadřoval k provedeným důkazům. K tomu slouží primárně podání, návrhy a jiné procesní úkony účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 147/2013-29). Stěžovatel chtěl dle vlastních slov uvádět právě tvrzení o rozhodujících skutečnostech. Provedení výslechu nebylo způsobilé zvrátit skutková zjištění.

[25] Stěžovatel v kasační námitce 3) tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil důvodnost námitek týkajících se dopravní obslužnosti stavby a vjíždění vozidel na pozemky stěžovatele. Krajský soud uvedl, že se žalovaný dostatečně vypořádal s uplatněnými námitkami odkazem na projektovou dokumentaci. Dále uvedl, že zajištění automobilů na pozemky stěžovatele je svou podstatou věcí soukromoprávní a pro potřeby stavebního řízení není důležité. Nejvyšší správní soud však již v rozsudku čj. 6 As 207/2014-36 uvedl: „V řízení o dodatečném povolení stavby je třeba zohlednit specifickou (a z hlediska stavebního práva abnormální) situaci, kdy předmětem povolovacího procesu je již dokončená stavba. Pak se ovšem nelze spokojit při posouzení dostatečně podložených sousedských námitek jen s odkazem na stavební dokumentaci.“ Odůvodnění správního orgánu tedy bylo nedostatečné. Neobstojí ani tvrzení, že námitky stěžovatele spadají do roviny soukromoprávní. Jejich základ je sice soukromoprávní, ale mají přesah do veřejnoprávní obslužnosti stavby. Dle § 114 odst. 3 stavebního zákona si správní orgán smí udělat o námitce občanskoprávní povahy úsudek a rozhodnout ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv. Soukromoprávní námitky nejsou zcela vyloučeny z uvážení správních orgánů, ani z přezkumu správními soudy. Kasační námitka 3) je důvodná.

[26] Nyní je na krajském soudu, aby vypořádal žalobní námitky stěžovatele týkající se důkazních návrhů a tvrzení s tím, že k nim měl žalovaný dle § 89 odst. 2 spr. ř. v odvolacím řízení přihlédnout. Dále bude muset krajský soud posoudit, zda se žalovaný dostatečně zabýval dopravní obslužností stavby, a to vázán názorem Nejvyššího správního soudu.

VI.

[27] Vzhledem ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud napadený rozsudek pro nesprávný právní názor zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude na krajském soudu, aby přezkoumatelným způsobem vypořádal žalobní námitky žalobce. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodl. V případě zrušení rozhodnutí krajského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení, rozhodne o nákladech řízení dle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. srpna 2019

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu