

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Ing. F. M.,** zast. JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem v Brně, Pellicova 8a, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2007, č. j. KUZL 45186/2007, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2009, č. j. 29 Ca 173/2007 - 76,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2009, č. j. 29 Ca 173/2007 - 76, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalovaný jako stěžovatel napadá rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2009, č. j. 29 Ca 173/2007 - 76, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 3. 7. 2007, č. j. KUZL 45186/2007, sp. zn. KUSP 63131/2006 ÚP-Dou a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Boršice, odboru výstavby (dále též stavební úřad), ze dne 11. 1. 2007, č. j. 430/2005, zamítající žalobcův návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby na pozemku parc. č. 2657/12, 2657/13 v k. ú. Osvětimany.

Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného proto, že jednak akceptoval porušení účastnických práv, k němuž došlo v řízení před stavebním úřadem, jednak sám tato práva nerespektoval. Poukázal na § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a na konstantní judikaturu správních soudů i Ústavního soudu. Skutečnost, že žalobce nahlížel do spisu, označil za nerozhodnou proto, že mu nebyl předložen k nahlédnutí úplný spis. Dospěl tak k závěru, že v řízení došlo k podstatnému porušení procesních práv, které mohlo mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Oproti tomu neuznal důvodnou námitku žalobce o porušení účastnických práv jeho manželky, neboť podle § 65 zákona odst. 1 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), není povolán k ochraně práv jiné osoby. S ohledem na důvod zrušení považoval krajský soud za předčasné řešení věcných žalobních námitek.

Stěžovatel v kasační stížnosti označil rozsudek krajského soudu za nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Poukazuje na své rozhodnutí i na průběh správního řízení. Žalobce po celou dobu řízení věděl, že žádá o umístění stavby v území, v němž je územním plánem vyloučena. To mu bylo zřejmé jednak ze stanoviska orgánu územního plánování Obce Osvětimany ze dne 15. 3. 2006 a dále na to byl upozorněn i v rámci územního řízení při ústním jednání spojeném s místním šetřením dne 1. 8. 2006, což je obsahem protokolu. Do spisu pak žalobce nahlížel dne 7. 8. 2006. Stěžovatel pochybení vztahující se k respektování práv podle § 33 odst. 2 správního řádu zjistil a zabýval se jím ve svém rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že by zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení nevedlo k jinému rozhodnutí o žádosti, postupoval podle § 3 odst. 3 správního řádu a v zájmu hospodárnosti řízení rozhodnutí nezrušil. Případné seznámení žalobce s podklady pro rozhodnutí by totiž nemohlo nic změnit na tom, že umístění stavby nebylo možné povolit. Pokud krajský soud označil nahlížení do spisu v odvolacím řízení za nedostatečné, poukazuje stěžovatel na skutečnost, že stěžovatel nahlížel do spisu dne 7. 6. 2007, kdy mu oprávněná úřední osoba umožnila nahlédnutí do spisu dle jeho požadavků, odpověděla mu na vznesené otázky a sepsala o tom protokol. Je-li spis označen v protokole spisovou značkou, je samozřejmé, že byl dán k nahlédnutí spis úplný, tedy se všemi doklady týkajícími se věci. Do spisu tedy žalobce měl možnost nahlížet krátce před tím, než bylo ve věci vydáno rozhodnutí, mohl se k čemukoliv vyjádřit a navrhnout jakékoliv doplnění. Stěžovatel tedy připouští, že před prvostupňovým správním orgánem došlo k porušení § 33 odst. 2 správního řádu, ovšem tvrdí, že toto pochybení nemělo žádný vliv na zákonnost rozhodnutí a že bylo napraveno nahlížením do spisu v řízení před odvolacím orgánem. Krajský soud proto nemohl dospět k závěru o porušení procesních práv a jeho vlivu na zákonnost správního rozhodnutí a měl věcně posoudit ostatní žalobní námitky. Ty označuje za nedůvodné, neboť územní rozhodnutí pro rozpor s územně plánovací dokumentací nebylo možno vydat. Zdůrazňuje, že žalobce byl stavebním úřadem upozorněn jak na koncentrační zásadu, tak i na rozpor s územním plánem. Tento rozpor by nemohl odstranit žádný žalobcem doplněný důkaz. Ze všech těchto důvodů navrhuje zrušení napadeného rozsudku Krajského soudu v Brně a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na to, že k pochybení ve správním řízení došlo, což ostatně připustil i sám stěžovatel. Již toto pochybení mělo žalovaného vést ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný tak nejen nerozhodl, ale ani se toto pochybení nesnažil v odvolacím řízení napravit. Tvrzení stěžovatele o možnosti seznámení se s obsahem spisu v odvolacím řízení nebylo obsaženo v jeho rozhodnutí a je v rozporu se zjištěním krajského soudu. Zákonná povinnost umožnit

účastníku řízení seznámit se s podklady pro rozhodnutí může být splněna jen aktivním postupem správního orgánu. Účastníku musí být sděleno, jaké jsou podklady pro rozhodnutí, a musí být výslovně seznámen s možností vyjádřit se k nim a navrhnout jejich doplnění. Tato povinnost nebyla stěžovatelem označeným postupem splněna. Na zachování žalobcových práv nemělo vliv nahlížení do spisu dne 7. 6. 2007, neboť tím nemohlo být zhojeno porušení práv před správním orgánem stupně. Podle názoru žalobce se krajský soud v napadeném rozsudku řádně vypořádal s rozhodující žalobní námitkou a podání kasační stížnosti stěžovatelem považuje za odporující zásadě rychlosti a hospodárnosti řízení, jíž jinak stěžovatel sám argumentuje. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační námitku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétně nepřezkoumatelnost pro nedostatek skutkových důvodů pro rozhodnutí.

K posouzení důvodnosti této kasační námitky je rozhodný obsah správního spisu. Územní řízení bylo zahájeno návrhem žalobce (dále též stavebník) podaným dne 13. 12. 2005 u stavebního úřadu (Obecní úřad Boršice), a to na umístění zemědělské účelové stavby na parcelách č. 2657/12 a č. 2657/13 v k. ú. Osvětimany. Stavební úřad řízení přerušil dne 27. 1. 2006 a vyzval stavebníka k doplnění podkladů. K umístění stavby podala dne 15. 3. 2006 nesouhlasné vyjádření obec Osvětimany, odůvodněné jejím rozporem s regulativy platného územního plánu obce. Dne 10. 7. 2006 stavební úřad nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením, přičemž současně upozornil účastníky řízení jednak na zásadu koncentrace řízení, jednak na možnost účastníků vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění a popřípadě navrhnout doplnění. Podle protokolu z jednání a z místního šetření ze dne 1. 8. 2006 stavebník upozornil na to, že součástí spisu nejsou některá rozhodnutí a vyjádřil se k nezákonnému uplatňování zákona o lesích. Stavební úřad uvedl, že vyčká rozhodnutí odvolacího orgánu o stanovisku, ovšem upozornil, že návrhu nebude možno vyhovět pro rozpor s ÚPD obce Osvětimany. K protokolu jsou připojeny další písemnosti a nákresy. Dne 3. 8. 2006 sdělil stavebník stavebnímu úřadu, že dne 7. 8. 2006 hodlá nahlížet do spisu. O tomto úkonu byl pořízen protokol, podle něhož stavebník nahlížel do celého spisu a vyjádřil své výhrady k protokolu ze dne 1. 8. 2006. Poté byla do spisu založena rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 14. 8. 2006, č. j. KUZL 48689/2006, a ze dne 3. 10. 2006, č. j. KUZL 65616/2006, usnesení starosty obce Boršice o nevyloučení vedoucího odboru výstavby z projednávání a rozhodování o návrhu ze dne 22. 8. 2006, včetně rozhodnutí o odvolání Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 20. 11. 2006, č. j. KUZL 75837/2006, a příkaz Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 14. 12. 2006 ukládající stavebnímu úřadu rozhodnout o návrhu do 30 dnů ode dne jeho doručení.

Dne 11. 1. 2007 vydal stavební úřad pod č. j. 430/2005 rozhodnutí podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jímž návrh Ing. F. M. na „vydání územního rozhodnutí o umístění stavby zemědělské účelové stavby“ zamítl. V rozhodnutí

zrekapituloval podklady a poukázal na nesoulad s územním plánem obce Osvětimany. Stavebník v podaném odvolání namítl formální vady rozhodnutí, porušení svých procesních práv, nezákonné stanovisko orgánu ochrany lesů a upozornil, že jedná s obcí Osvětimany o výměně pozemků tak, že se stane majitelem části sousedního lesa a nakonec poukázal na nesprávnou interpretaci územního plánu.

Lhůta pro rozhodnutí o odvolání byla prodloužena Ministerstvem pro místní rozvoj a stavebník o tom byl odvolacím orgánem písemně vyrozuměn. Stavebník do spisu nahlížel dne 7. 6. 2007; z pořízeného protokolu je zřejmé, že nahlížel do „spisu Spisová značka: KUSP 63131/2006 (podjatost, rozhodnutí ve věci, prodloužení lhůty)“ a vyjádřil do protokolu svůj názor na běh lhůt. Jinak je ve spise před rozhodnutím o zamítnutí odvolání založena pouze korespondence se stavebním úřadem ve věci žaloby stavebníka proti jinému rozhodnutí.

Stěžovatel v odvolacím rozhodnutí k odvolací námitce nedodržení účastnických práv podle § 33 odst. 2 správního řádu uvedl, že k porušení tohoto ustanovení před správním orgánem I. stupně došlo, ale s ohledem na to, že by zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání nevedlo k jinému rozhodnutí ve věci samé, postupoval podle § 3 odst. 3 správního řádu v zájmu hospodárnosti řízení (str. 17 rozhodnutí).

V žalobě pak žalobce tomuto rozhodnutí vytýkal jednak nesprávné posouzení podmínek pro povolení umístění stavby, jednak procesní pochybení spočívající v opomenutí jeho manželky jako účastnice řízení, jednak v porušení jeho procesních práv.

V dané věci se jednalo o řízení o vydání územního rozhodnutí podle § 39 stavebního zákona. Tento právní předpis ovšem není pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti rozhodný, neboť krajský soud se žalobními námitkami porušení stavebního zákona nezabýval. Za prokázané totiž považoval porušení § 33 odst. 2 správního řádu, a to samo o sobě pro něho bylo důvodem ke zrušení rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle § 33 odst. 2 správního řádu je správní orgán povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladu i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.

Krajský soud vzal zřejmě za prokázané, že v řízení před stavebním úřadem tato povinnost splněna nebyla; přitom vycházel pouze z konstatování této skutečnosti v rozhodnutí stěžovatele. Stěžovatel ovšem, ač obsáhle v odvolacím rozhodnutí popsal průběh řízení před stavebním úřadem, z oznámení ze dne 10. 7. 2006, č. j. 430/2005 zmínil pouze upozornění na zásadu koncentrace a nikoliv výzvu účastníkům, že se mohou před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladu a způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Toto poučení zde obsaženo bylo a logicky na ně navazuje žádost stavebníka podaná krátce po ústním jednání spojeném s místním šetřením, aby mohl nahlédnout do spisu. Do tohoto spisu pak nahlížel dne 7. 8. 2006, přičemž v protokolu stavebníkem podepsaným je výslovně uvedeno, že měl možnost nahlédnout „do kompletního spisu“. Současně učinil určitá vyjádření, nikoliv však návrhy na doplnění řízení. Před rozhodnutím pak byl spis doplněn pouze o rozhodnutí vydaná v souvisících

řízeních, v nichž byl stavebník účastníkem řízení a tedy tato rozhodnutí znal. Stavební úřad tedy vyzval stavebníka k uplatnění práv ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu a ten jich využil. Závěr žalovaného i krajského soudu tak nemá oporu v obsahu správního spisu. Z toho dále plyne, že ani žalovaný ani krajský soud tuto skutečnost nevzali v úvahu při hodnocení skutkového stavu.

Žalovaný ve svém rozhodnutí v tomto směru pochybil. Jeho povinností podle § 59 odst. 1 správního řádu přitom bylo přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a v nezbytném případě dosavadní řízení doplnit, popřípadě zjištěné vady odstranit. Odvolací řízení podle právního řádu z r. 1967 nebylo jen řízením přezkumným, ale i řízením, v němž mohly a měly být odstraněny vady řízení prvostupňového, a to bez ohledu na obsah odvolání. K jím označené vadě spočívající v neposkytnutí možnosti seznámit se se spisem a navrhnout doplnění dokazování ovšem nedošlo.

Další otázkou pak je, zda stěžovatel měl sám tuto povinnost v průběhu odvolacího řízení, a pokud jí nesplnil, zda mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Tuto povinnost by nepochybně měl, pokud by řízení bylo doplněno jakýmkoliv důkazem, který by mohl mít vliv na rozhodnutí o odvolání. Stěžovatel ovšem důkazní řízení nedoplňoval. Nahlížel-li stavebník do spisu z vlastní iniciativy, pak protokolu ze dne 7. 6. 2007 nelze přikládat význam, který mu dal krajský soud. Ten totiž při svém hodnocení vycházel z toho, že tímto nahlédnutím do spisu měla být odstraňována vada řízení před stavebním úřadem, což ovšem nebylo třeba. Sporný je rovněž způsob, jakým krajský soud hodnotil obsah tohoto protokolu. V něm bylo uvedeno, že stavebníkovi bylo umožněno nahlédnout do spisu dané spisové značky, přičemž v závorce bylo uvedeno „podjatost, rozhodnutí ve věci, prodloužení lhůty“. Obsah závorky by bylo možno vyložit jako by účastník měl pouze tyto listiny při nahlédnutí do spisu k dispozici. Ve svém vyjádření uvedeném v téže protokolu však stavebník uvedl, že dostal spis k nahlédnutí a prostudování. To nasvědčuje předložení spisu úplného; ostatně ani v žalobě nevytýkal odvolacímu orgánu, že by on sám porušil jeho procesní práva – pouze, že akceptoval porušení práv před stavebním úřadem. Krajský soud se ale tímto rozporem nijak nezabýval; vzal v úvahu pouze část protokolu.

Je zcela nepodstatné, že tyto skutečnosti v úplnosti neuvedl stěžovatel již v průběhu řízení. Zápověď nových důvodů neuplatněných v žalobě podle § 104 odst. 4 s. ř. s. se týká pouze žalobce. Žalovaný se podle § 74 odst. 1 s. ř. s. vyjadřuje k žalobě, tedy je povinen reagovat na tvrzení v žalobě uvedená. I kdyby tak neučinil v úplnosti, nezbavuje to soud povinnosti vážit všechny skutečnosti vyplývající ze správního spisu a vztahující se k žalobním tvrzením, či skutečnosti, k nimž musí přihlížet z moci úřední. Nařízené jednání, při němž mohly být odstraněny pochybnosti o rozsahu nahlédnutí do spisu v průběhu odvolacího řízení, bylo soudem odvoláno.

Pokud krajský soud v rozsudku vyhodnotil judikaturu vztahující se ke splnění povinnosti podle § 33 odst. 2 správního řádu nahlížením do spisu a uzavřel, že ji nemůže v daném případě užít proto, že žalobci nebyla dána možnost seznámit se spisem v průběhu prvostupňového řízení a v odvolacím řízení mu nebyl předložen úplný spis, míjí se jeho předpoklady se skutečnostmi zjištěnými ze správního spisu.

Závěr krajského soudu o procesních vadách v řízení před stavebním úřadem, které nebyly odstraněny ani v odvolacím řízení, nemá oporu ve spise. Podmínky pro postup podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. splněny nebyly. Napadený rozsudek nemá oporu ve skutkových důvodech, a tím byla naplněna kasační námitka jeho nepřezkoumatelnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Na krajském soudu bude důvodnost této žalobní námitky znovu vyhodnotit a vypořádat se případně i s ostatními žalobními námitkami.

Z důvodů shora uvedených tedy Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 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 18. května 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu