

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **I. N.**, zastoupený Mgr. Radimem Kubicou, advokátem se sídlem O. Lysohorského 702, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2010, č. j. MSK 139920/2010, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Mgr. D. K.**, **II) K. K.**, oba zastoupeni Mgr. Gabrielou Nejedlíkovou, advokátkou se sídlem Husova 2, Ostrava – Moravská Ostrava **III) L. F.**, **IV) V. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 5. 2012, čj. 22 A 124/2010 - 57,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 5. 2012, čj. 22 A 124/2010 - 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 29. 3. 2010 vydal Obecní úřad Morávka, jako příslušný silniční správní úřad (dále jen „správní orgán I. stupně“), rozhodnutí sp. zn. 544/2009/Šv, ve kterém na základě návrhu paní M. Š. (dále jen „navrhovatelka“) deklaroval, že na pozemcích parc. č. 4509/1, 4509/2, 318/1 a 438/10 v k. ú. Morávka (dále jen „předmětné pozemky“) se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace. Navrhovatelka, osoba zúčastněná na řízení paní K. a žalobce podali proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný uvedená odvolání zamítl svým rozhodnutím ze dne 19. 8. 2010, čj. MSK 139920/2010 a potvrdil závěry správního orgánu I. stupně.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u krajského soudu žalobou. V záhlaví specifikovaným rozsudkem krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného shledal soud v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů; v tom, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlá doplnění; a v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[3] Krajský soud shledal jako důvodnou žalobní námitku, že se žalovaný v odvolacím řízení nevypořádal s navrženými důkazy. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odmítl provést důkazy předložené žalobcem a některé důkazy navržené navrhovatelkou, a to s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu zakotvující zásadu koncentrace řízení. Tyto důkazy totiž nebyly uplatněny před správním orgánem I. stupně, ačkoliv již v té době byly účastníkům řízení známy. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, podle něhož se § 82 odst. 4 správního řádu typicky uplatní v řízeních zahajovaných na návrh, tedy v řízení o žádosti, kde je zásada koncentrace plně namístě.

[4] V napadeném rozsudku dospěl krajský soud k závěru, že postup podle § 82 odst. 4 správního řádu se měl uplatnit vůči navrhovatelce, avšak ve vztahu k žalobci nebyl namístě. Jeho procesní postavení ve správním řízení totiž bylo odlišné od postavení navrhovatelky, jíž skutečně svědčila zásada koncentrace řízení. Rozdíl mezi postavením žalobce a navrhovatelky spatřoval krajský soud v tom, že žalobce byl v postavení účastníka řízení, který nebyl navrhovatelem, byť jeho právní zájem byl shodný se zájmem navrhovatelky. Podle soudu byly námitky a návrhy žalobce reakcí na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, přičemž žalobce před jeho vydáním nemohl tušit, jak bude ve věci rozhodnuto. Za takových podmínek se měl žalovaný podle § 89 odst. 2 věty druhé správního řádu zabývat přezkumem rozsahu napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobcem vznesených námitek. Soud uzavřel, že byly porušeny základní zásady správního řízení stanovené § 2 odst. 3 a § 3 správního řádu, neboť žalovaný nepostupoval tak, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

II. Shrnutí námitek kasační stížnosti a vyjádření osob zúčastněných na řízení

[5] Proti rozsudku krajského soudu brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, a to z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle stěžovatele neměl napadený rozsudek oporu v odůvodnění, které považuje za absolutně nepřesvědčivé a nedostatečné.

[6] V prvé řadě stěžovatel uvedl, že žalobce, stejně jako navrhovatelka, vznesl v odvolání námitky a navrhl provedení důkazů, které mohl uplatnit již v řízení před správním orgánem I. stupně. Proto k nim stěžovatel, jako odvolací správní orgán, ve svém rozhodnutí nepřihlédl. Na podporu tohoto závěru stěžovatel připomněl, že § 82 odst. 4 s. ř. s. posiluje zásadu koncentrace řízení, jež platí pro toto řízení obecně. Odkázal i na další ustanovení správního řádu zakotvující zásadu koncentrace a zdůraznil § 7 odst. 1

správního řádu, podle kterého mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení.

[7] Stěžovatel měl za to, že je nepřípustné, aby někteří účastníci řízení museli dodržovat zásadu koncentrace a jiní nikoliv, pokud rozdílný přístup výslovně nevyplývá ze zákona. Naopak byl přesvědčen, že zásada koncentrace řízení měla dopadat také na žalobce. Krajskému soudu pak příslušelo posoudit, zda byl tento závěr správný nebo nesprávný a uvést proč (tj. které námitky nebo návrhy žalobce nemohl uplatnit již v řízení před správním orgánem I. stupně).

[8] Dále stěžovatel poukázal na aplikaci § 142 správního řádu, který upravuje řízení o určení právního vztahu. Pro dokazování se v tomto řízení uplatňuje § 141 odst. 4 správního řádu vztahující se na dokazování ve sporném řízení. Z uvedeného ustanovení stěžovatel dovodil, že správní orgán I. stupně může (tedy nemusí) provést vlastní dokazování, pokud navržené důkazy nestačí k zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podle názoru stěžovatele tedy nemělo oporu v zákoně, aby v rámci odvolacího řízení stěžovatel prováděl dokazování ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nad rámec § 141 odst. 4 správního řádu.

[9] V závěru své kasační stížnosti stěžovatel rekapituloval průběh řízení a obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Konstatoval, že v rámci odvolacího řízení přezkoumal obsah napadeného rozhodnutí z hlediska zákonnosti a věcné správnosti a posoudil rovněž průběh správního řízení, zejména z pohledu dodržení základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 odst. 3 a § 3 správního řádu.

[10] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, spatřoval stěžovatel v tom, že soud neuvedl, v jakém směru má stěžovatel doplnit skutkový stav, ačkoliv mu vytkl, že skutková zjištění je třeba doplnit.

[11] Ke kasační stížnosti podaly své vyjádření osoby zúčastněné na řízení, pan K. K. a paní Mgr. D. K., které se s obsahem kasační stížnosti ztotožnily. Přisvědčily zejména námitce, že krajský soud nesprávně vyložil otázku procesního postavení žalobce a tím pádem i otázku zákonné koncentrace námitek a důkazů v rámci řízení před správním orgánem I. stupně. K tomu dodaly, že všem účastníkům, tedy i žalobci, bylo správním orgánem I. stupně zasláno oznámení o zahájení správního řízení. Žalobce se k řízení písemně vyjádřil podáním ze dne 1. 12. 2009. Navrhovaly proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů [důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], poté se věnoval tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III.A. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů

[14] Námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu shledal Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou.

[15] Stěžovatel dále namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu, neboť krajský soud dostatečně nespecifikoval, v jakém směru má stěžovatel doplnit skutkový stav. K nepřezkoumatelnosti je přitom Nejvyšší správní soud povinen podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti. Soud však tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. Z napadeného rozsudku krajského soudu bylo zřejmé, z jakého důvodu nepovažoval právní argumentaci stěžovatele za důvodnou, a stěžovateli také bylo srozumitelně naznačeno, že v dalším řízení se má zabývat přezkumem rozhodnutí správního orgánu I. stupně v mezích odvolacích námitek vznesených žalobcem, které byly formulovány konkrétně a srozumitelně.

[16] Krajský soud neshledal ani jiné další vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

III.B. Nezákonnost pro nesprávné posouzení právní otázky soudem

[17] Stěžovatel spatřoval nezákonnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku koncentrace správního řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Konkrétně napadl závěr soudu, že se zásada koncentrace má aplikovat pouze ve vztahu k navrhovatelce a nikoliv ve vztahu k žalobci (tj. účastníkovi řízení, který nebyl navrhovatelem, byť sledoval stejný právní zájem jako navrhovatelka). Tuto kasační námitku považuje Nejvyšší správní soud za důvodnou.

[18] Ze správního spisu zdejší soud zjistil, že správní orgán I. stupně v posuzované věci zaslal všem známým účastníkům řízení oznámení o zahájení správního řízení o určení, zda se na předmětných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace (oznámení ze dne 23. 11. 2009). Na toto oznámení reagoval žalobce a paní K. vyjádřením doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 2. 12. 2009, ve kterém uvedli své argumenty ve prospěch deklarace předmětných pozemků jako veřejně přístupné účelové komunikace. Dne 10. 3. 2010 vyzval správní orgán I. stupně všechny známé účastníky řízení, tedy i žalobce, k tomu, aby se ve stanovené pětidenní lhůtě vyjádřili k nashromážděným podkladům pro vydání rozhodnutí.

[19] Na základě těchto zjištění lze konstatovat, že správní orgán I. stupně dal všem známým účastníkům řízení, včetně žalobce, prostor pro podání vyjádření ke správnímu řízení i k nashromážděným podkladům rozhodnutí. Bylo jenom na nich, jestli tohoto svého práva využijí, či nikoliv. Ve svých odvoláních však žalobce i navrhovatelka uvedli i nové skutečnosti, které neuplatnili v řízení před správním orgánem I. stupně, ačkoliv tak učinit mohli. Stěžovatel se těmito skutečnostmi odmítl zabývat s ohledem na zásadu koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Krajský soud tento postup potvrdil ve vztahu k navrhovatelce. Odmítl však koncentrační zásadu aplikovat v případě

žalobce, neboť ten měl údajně odlišné procesní postavení nežli navrhovatelka. S tímto závěrem soudu Nejvyšší správní soud nesouhlasí, a to z níže uvedených důvodů.

[20] Stávající právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu posiluje tzv. koncentraci řízení tím, že účastníkovi řízení neumožňuje uplatňovat v odvolacím řízení takové skutečnosti a důkazy, které mohl uplatnit již dříve, tedy v řízení v prvním stupni. K novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, které uvede odvolatel v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, jež nemohl uplatnit dříve. Citované ustanovení zvyšuje odpovědnost jak správních orgánů I. stupně, tak účastníků řízení; správních orgánů zejména vzhledem ke splnění jejich poučovací povinnosti (§ 4 odst. 2 správního řádu), účastníků řízení v tom, že musí své návrhy uplatňovat pokud možno bez zbytečného odkladu. (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 725).

[21] Zásada koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh účastníka řízení. Výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 96/2008-115 uvádí, že je „*v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I. stupně.*“ Z tohoto rozsudku patrně krajský soud vyvodil, že koncentrace řízení se aplikuje pouze na samotného navrhovatele, avšak takto úzce nelze tento závěr vnímat. Nejedná se totiž pouze samotného žadatele, ale povinnost dostát zásadě koncentrace řízení měli všichni účastníci, jež se účastnili řízení před správním orgánem I. stupně.

[22] Použití zásady koncentrace správního řízení má také své výjimky. Především může být omezeno dalšími principy správního řízení, zejména zásadami uvedenými v § 2 a § 3 správního řádu. Jde zejména o řízení, v nichž má být z moci úřední uložena povinnost. Zde je správní orgán povinen v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS). Z opakovaně citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 96/2008-115 vyplývá, že typicky se zásada koncentrace nepoužije v přestupkovém řízení; obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhovat nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání.

[23] Soud dále uvádí, že posuzované řízení spadá, jak upozorňuje stěžovatel, do režimu § 142 správního řádu upravujícího řízení o určení právního vztahu. Podle § 142 téhož zákona se na dokazování v rámci tohoto řízení použije § 141 odst. 4 správního řádu, který upravuje dokazování ve sporných řízeních. Podle zmíněného ustanovení je důkazní břemeno zejména na účastnících řízení a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Správní orgán pak vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž

zejména by měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu (viz. § 2 odst. 4 správního řádu).

[24] Na základě uvedených závěrů Nejvyšší správní soud konstatuje, že v posuzovaném správním řízení (tj. v řízení o určení, zda se jedná či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci) měla být v souladu se správním řádem použita koncentrační zásada. Neuplatní se zde žádná výjimka, pro kterou by nebylo namístě zásadu koncentrace aplikovat. Na základě studia správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správní orgán I. stupně dostatečně splnil svoji poučovací povinnost a umožnil tak účastníkům řízení, aby se mohli k předmětu řízení vyjádřit. Bylo proto otázkou míry jejich bdělosti, zda se k řízení v dostatečném rozsahu vyjádří již před správním orgánem I. stupně.

[25] Soud se dále plně ztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že je nepřípustné, aby v rámci stejného správního řízení byly někteří účastníci posuzování podle zásady koncentrace řízení a jiní nikoliv. K tomu uvádí, že § 82 odst. 4 správního řádu se zmiňuje obecně o účastníkovi řízení, aniž by bylo rozlišováno, zda se jedná o účastníka – navrhovatele nebo o účastníka, jenž navrhovatelem nebyl. V této souvislosti soud upozorňuje na zásadu rovnosti účastníků řízení stanovenou v § 7 správního řádu, podle kterého platí, že „[d]*otčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení.*“ Dotčenými osobami se přitom myslí především účastníci řízení ve smyslu § 27 správního řádu (tj. v řízení o žádosti se jedná o žadatele a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu). Ze zákona tedy nijak nevyplývá, že by koncentrační zásada nedopadala na všechny účastníky v rámci jednoho řízení stejnou měrou.

[26] Na druhou stranu soud uvádí, že ačkoliv zásada koncentrace dopadá na všechny účastníky řízení zahajovaného na návrh, mohou nastat situace, za kterých některým účastníkům není umožněno jejich povinnosti vyplývající z koncentrační zásady splnit, a proto lze připustit, aby uváděli nové skutečnosti i po skončení řízení v prvním stupni. Takový případ by mohl nastat například tehdy, pokud by správní orgán I. stupně v souladu s § 4 odst. 2 správního řádu dostatečně nepoučil některého účastníka o zahájení správního řízení či možnosti se k němu vyjádřit, případně pokud by existoval opomenutý účastník. Takové situace však v nyní posuzovaném případě nenastaly. Žalobce byl naopak řádně seznámen se zahájením řízení, měl možnost podávat návrhy na doplnění dokazování a k podkladům rozhodnutí se mohl vyjádřit.

[27] Nejvyšší správní soud tedy neshledává důvod k tomu, aby byla v posuzovaném správním řízení aplikovaná zásada koncentrace pouze ve vztahu k navrhovatelce a nikoli také vůči ostatním účastníkům řízení. Takový závěr by vedl k absurdnímu důsledku, ve kterém by se vůči navrhovatelce uplatňovala přísnější pravidla, nežli vůči ostatním účastníkům řízení, jimž by tak bezdůvodně byla přiznána silnější procesní ochrana. Tento závěr nemá oporu v žádném zákonném ustanovení ani v judikatuře; nelze ho považovat za opodstatněný ani vzhledem ke konkrétním okolnostem případu.

[28] Nelze připustit ani námitku porušení základních zásad správního řízení uvedených v § 2 odst. 3 (zásada ochrany dobré víry) a v § 3 (zásada materiální pravdy) správního řádu použitím zásady koncentrace v řízení zahájeném na návrh. Jestliže je koncentrační zásada

zákonnou podmínkou předmětného správního řízení, nemůže její aplikace znamenat porušení základních zásad tohoto řízení.

[29] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se zásady koncentrace správního řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu ve vztahu k žalobci a z toho důvodu je nucen zrušit napadený rozsudek kvůli jeho nezákonnosti a vrátit mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení se krajský soud musí především vypořádat s otázkou správného uplatnění koncentrační zásady ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, a to s ohledem na základní zásady správního řízení, zejména zásadu materiální pravdy, ochrany dobré víry, zásadu ekonomie řízení a zásadu rovnosti účastníků řízení.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[30] Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele týkající se nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu důvodnými, proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu v řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v dalším řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 7. listopadu 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu