



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobce: **Ing. M. B.**, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12/1222, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2006, č. j. 14/2006 - 510 - RK/2, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Čerčanská 12, Praha 4, 2) obec Praskačka, se sídlem Praskačka 12, Praskačka, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Ca 151/2006 - 50,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2005, č. j. 444/2005 - 120 - RD/8, povolil žalovaný osobě zúčastněné na řízení ad 1) stavbu dálnice D11, stavbu 1105 - 2 Osičky - Hradec Králové, v úseku km 86,100 - 88,600. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, v němž jednak žádal, aby žalovaný nechal osobu zúčastněnou na řízení ad 1) - stavebníka - ověřit alternativní možnost výškového řešení předmětného úseku dálnice, a jednak požadoval, aby stavební povolení jasně definovalo, zda a případně jaké soukromé pozemky přímo nesouvisející s vlastním stavenišťem předmětné stavby budou stavbou dotčeny. Pokud pak takový zásah nebylo možné vyloučit, domáhal se žalobce zrušení stavebního povolení.

Rozklad žalobce ministr dopravy v záhlaví označeným rozhodnutím ze dne 14. 3. 2006 zamítl.

Proti rozhodnutí o rozkladu podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Ve své žalobě zejména namítal, že žalovaný porušil svou povinnost opatřit si podklady potřebné k tomu, aby úplně zjistil skutkový stav věci (§ 32 odst. 1 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení /dále jen „správní řád“/). Dále žalobce tvrdil, že žalovaný porušil § 33 odst. 2

tohoto zákona, neboť žalobci neumožnil vyjádřit se před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí k jeho podkladu, kterým bylo vyjádření stavebníka k obsahu žalobcova rozkladu.

Městský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že smyslem ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je podle městského soudu umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl k podkladu rozhodnutí uplatnit své výhrady. To však v posuzovaném případě žalovaný žalobci neumožnil. Nelze se přitom ztotožnit s názorem žalovaného uvedeným v jeho vyjádření k žalobě, že žalobci nic nebránilo využít svého práva nahlédnout do spisu, prostřednictvím kterého se s vyjádřením stavebníka, tj. předmětným podkladem rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, mohl seznámit. Ke druhé žalobní námitce městský soud uvedl, že neumožnil-li správní orgán uplatnit žalobci všechna jeho práva, lze předpokládat, že správní orgán nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a vydal tak rozhodnutí, které odporuje i ustanovení § 32 správního řádu. V této souvislosti městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002 - 41 (dostupný na www.nssoud.cz).

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Ve své kasační stížnosti stěžovatel uvádí kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel jednak nesdílí názor městského soudu, že bylo porušeno žalobcovo právo podle § 33 odst. 2 správního řádu, nebyla-li mu dána možnost seznámit se před vydáním rozhodnutí s předmětným vyjádřením stavebníka k obsahu žalobcova rozkladu. Stěžovatel tvrdí, že pokud by se právo seznámit se s podkladem rozhodnutí vztahovalo i na všechna vyjádření účastníků řízení založená ve spise, řízení by nebylo možné nikdy ukončit. Stěžovatel v této souvislosti dále uvedl, že svou povinnost v přípravné fázi řízení o rozkladu, vedeného podle § 56 a § 57 správního řádu, splnil tím, že o podaném rozkladu vyrozuměl všechny účastníky stavebního řízení veřejnou vyhláškou, a vyzval je tak, aby se k němu vyjádřili. Po uplynutí lhůty k vyjádření účastníků k podanému rozkladu předložil stěžovatel rozklad spolu se spisovým materiálem a jediným došlým vyjádřením stavebníka k projednání rozkladové komisi. Rozkladová komise pak nepostupovala podle § 32 správního řádu, nýbrž podle § 59 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 61 odst. 3 tohoto zákona. Přitom ustanovení § 56 správního řádu ukládá správnímu orgánu pouze povinnost vyrozumět o podaném odvolání, resp. rozkladu, všechny účastníky řízení a vyzvat je k vyjádření.

Dále stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu z důvodu, že přiznal žalobě odkladný účinek, aniž by vyzval žalovaného, aby se k takovému postupu podle § 73 odst. 2 s. ř. s. vyjádřil.

Napadený rozsudek městského soudu je podle stěžovatele rovněž zmatečný, neboť soud rozhodl po téměř třech letech od podání žaloby, přičemž stavebník byl podle § 67 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, povinen zahájit stavbu do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci stavební povolení, tj. dne 3. 4. 2006. Soudem vyslovený názor se tak nepřiměřeně dotkl nabytých práv stavebníka.

Poté, co Nejvyšší správní soud zjistil, že jsou splněny všechny procesní podmínky pro věcné projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu stěžovatelem uplatněných kasačních důvodů (§ 103 odst. 1 písm. a/ a d/ s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud je v prvé řadě postaven před otázku, zda se právo účastníka řízení podle § 33 odst. 2 správního řádu vztahuje i na vyjádření ostatních účastníků správního řízení k obsahu jeho rozkladu, resp. odvolání. Stěžovatel má za to, že pokud by tomu tak bylo, mělo by to za následek neúměrné protahování celého správního řízení ve druhém stupni.

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. Smyslem tohoto ustanovení je umožnit účastníkovi řízení uplatnit vůči podkladům rozhodnutí své případné výhrady či učinit procesní návrhy tak, aby správní orgán zjistil úplný stav věci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002 - 41, dostupný na www.nssoud.cz). Je-li tomu tak, je podle Nejvyššího správního soudu zcela nezbytné, aby měl účastník řízení možnost seznámit se a vyjádřit se k veškerým podkladům, na základě kterých správní orgán rozhodoval. Nezáleží tedy na tom, zda se jedná o návrh směřující k zahájení řízení, vyjádření ostatních účastníků řízení k takovému návrhu či například o provedení důkaz. Každý takový písemný či jiný dokument, především je-li zdrojem nových skutečností pro účely zjišťování skutkového stavu, má být předložen účastníkovi řízení k vyjádření.

Nejvyšší správní soud ostatně již v minulosti v tomto ohledu dospěl k závěru, že pokud správní orgán zajistí pro svoji rozhodovací činnost obsahově odlišné podklady, než které předložil účastník řízení, musí být tento k jejich obsahu dotázán a musí mu být poskytnuta možnost se k nim vyjádřit či eventuelně předložit protidůkazy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 1919, č. 116/18, publikovaný v Bohuslavově sbírce nálezů pod č. 7/18, a ze dne 22. 1. 1919, č. 20/18, publikovaný v Bohuslavově sbírce nálezů pod č. 14/18). Výkladem *a contrario* lze tedy dospět k závěru, že správní orgán není povinen vyzvat účastníka řízení k vyjádření se k výsledkům šetření pouze pokud rozhoduje výhradně na podkladě údajů, které účastník řízení sám zná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 - 61, publikovaný pod č. 958/2006 Sb. NSS).

Ve zde posuzovaném případě žalovaný rozhodoval na základě jediného podkladu, a to vyjádření stavebníka k obsahu žalobcova rozkladu. Nejedná se tedy o podklad, jehož obsah by byl žalobci znám. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že vyjádření jednoho z účastníků řízení je podkladem, ke kterému má mít jiný z účastníků možnost se vyjádřit podle § 33 odst. 2 správního řádu. Pokud to v daném případě žalovaný žalobci neumožnil, bylo právo žalobce vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům ve smyslu citovaného ustanovení porušeno.

Na tomto závěru nic nemění ani tvrzení žalovaného, že svou povinnost v přípravné fázi řízení o rozkladu splnil tím, že o podaném rozkladu vyrozuměl všechny účastníky stavebního řízení veřejnou vyhláškou, a vyzval je tak, aby se k němu vyjádřili. Účastník řízení nemůže mít přehled či si učinit úsudek o tom, kdy bylo shromáždění podkladů rozhodnutí správním orgánem ukončeno. Nelze tak po něm ani požadovat, aby sám od sebe vystihl moment, kdy se může k takto shromážděným podkladům vyjádřit. Pokud má výzva správního orgánu k vyjádření naplňovat svůj účel, je třeba aby byla učiněna poté, co správní orgán shromáždil všechny podklady rozhodnutí. Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že skutečnost, že shromáždění podkladů bylo ukončeno, musí ze samotné výzvy vyplývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 - 36, publikovaný pod č. 303/2004 Sb. NSS). Oprávnění účastníka řízení podle § 33 odst. 2 správního řádu může být realizováno teprve poté, kdy správní orgán ukončil zjišťování podkladů rozhodnutí, a nikoli tedy již při zahájení řízení (srov. již shora citovaný rozsudek č. j. 7 A 112/2002 - 36). Tento závěr potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04 (N 39/36 SbNU 427): „*Poskytnutí možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí je třeba přitom chápat jako možnost, která je dána účastníkovi správního řízení v jeho závěrečné fázi před vydáním rozhodnutí, poté, co jsou shromážděny podklady pro rozhodnutí. Smyslem citovaného ustanovení je totiž umožnit účastníkovi řízení, aby mohl uplatnit své výhrady, příp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“

Namítal-li stěžovatel, že městský soud přiznal v nyní posuzované věci žalobě odkladný účinek, aniž by stěžovateli umožnil se k takovému postupu vyjádřit podle § 73 odst. 2 s. ř. s., konstatuje Nejvyšším správní soud, že ze soudního spisu nevyplývá, že by městský soud v posuzované věci odkladný účinek žalobě přiznal ani že by o takový krok soudu některý z účastníků žádal. Z tohoto důvodu je třeba rovněž tuto námitku stěžovatele označit za nedůvodnou.

Co se týká tvrzení stěžovatele, že rozsudek městského soudu je zmatečný, neboť byl vydán až po více než třech letech ode dne, kdy stavební povolení nabylo právní moci, přičemž některé stavební objekty jsou již zčásti nebo zcela dokončeny, poukazuje Nejvyšší správní soud na § 56 s. ř. s., podle kterého soud vyřizuje věci v pořadí, v jakém k němu došly. Nejvyšší správní soud tímto nijak nezpochybnuje požadavek na přiměřenou délku soudního řízení, nicméně zdůrazňuje pravidlo, podle kterého se soud zabývá jednotlivými věcmi dle pořadí jejich nápadu. Soudní řád správní sice připouští přednostní vyřizování některých návrhů, které jsou jmenovány v § 56 odst. 1 věta druhá a odst. 2 citovaného ustanovení (návrhy na přiznání odkladného účinku, návrhy na předběžná opatření, návrhy na osvobození od soudních poplatků, návrhy na ustanovení zástupce a návrhy a žaloby ve věcech azylu), nicméně žaloba v nyní posuzovaném případě mezi takové věci nespadá.

Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že soudy ve svých rozsudcích autoritativně rozhodují o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech účastníka soudního řízení. Pokud žalobě není přiznán odkladný účinek podle § 73 odst. 2 s. ř. s., nedochází ke „zmrazení“ právních účinků pravomocného rozhodnutí správního orgánu druhého stupně; rozhodnutí správního orgánu je naopak realizováno se všemi svými důsledky. Zrušující pravomocný rozsudek soudu pak vždy z podstaty věci a v různé míře zasáhne do nabytých práv účastníků řízení. Skutečnost, že tomu tak je, přitom nemůže způsobovat vadu řízení před soudem, jak namítá stěžovatel, neboť v takovém případě by soudní přezkum správních rozhodnutí ztrácel své opodstatnění.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že městský soud nepochybil, pokud pro porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu zrušil rozhodnutí žalovaného z důvodu, že nedal účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Vzhledem k tomu nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než tuto kasační stížnost zamítnout podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch a nemá tedy právo na náhradu nákladů, které mu vznikly. Žalobce, jako procesně úspěšný účastník tohoto řízení, náhradu nákladů řízení nepožadoval, proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. dubna 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu