



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **STAVBA, k. s.**, se sídlem Koblížná 2, Brno, zastoupena Mgr. Liborem Burianem, advokátem se sídlem Krkoškova 728/2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1. JUDr. J. Z., a 2. M. K., zastoupena JUDr. Martinou Skřivánkovou, advokátkou se sídlem Mezírka 1, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2007, čj. JMK 43561/2007, sp. zn. S-JMK 43561/2007/OÚPSŘ/So, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2009, čj. 30 Ca 201/2007 - 50,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2009, čj. 30 Ca 201/2007 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Společnost STAVBA, k. s. (dále jen „žalobkyně“), ohlásila dne 5. 4. 2006 Obecnímu úřadu Pozořice (dále jen „správní orgán I. stupně“) provedení drobné stavby, nového oplocení, na pozemcích parcelní čísla 442/2, 422/50 a st. 96 v katastrálním území Hostěnice, v trase podél obecního chodníku a dále propojení na hranici oplocení pozemků parcelní čísla 73/2 a 72/1. Správní orgán I. stupně sdělil žalobkyni přípisem ze dne 13. 4. 2006, čj. Výst 491/2006/Ca/, že ohlášenou stavbu lze provést jen na základě stavebního povolení, a vyzval ji, aby doložila nezbytné podklady. Při ústním jednání podala paní M. K. námitky proti záměru žalobkyně. V průběhu řízení byly opakovaně provedeny úpravy záměru. Rozhodnutím ze dne 2. 2. 2007, čj. Výst 491/2006/Ca/, byla žádost o vydání stavebního povolení zamítnuta, stejně jako námitky paní M. K. Dle správního orgánu I. stupně je navrhovaná stavba v rozporu s cíli a záměry územního plánování včetně architektonických a urbanistických hodnot v území. Vzhledem

k charakteru okolní zástavby by navrhované oplocení představovalo nevhodnou a nevzhlednou vysokou kompaktní bariéru. Tato ničím neopodstatněná plocha oplocení by nevhodně vystupovala před stavební čarou stávající zástavby rodinných domů i před linií předzahrádek. Navrhovaná stavba oplocení byla zhodnocena z architektonického hlediska za nepřijatelnou.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včasné odvolání, v němž uvedla několik odvolacích námitek. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění uvedl, že navrhovaná stavba oplocení zasahuje v části, kde se dotýká hranice parcely č. 422/50, do plochy určené územním plánem pro silniční dopravu (D). V této ploše není stavba tohoto typu přípustná, je tedy v rozporu s územním plánem obce, a tudíž i veřejným zájmem. Na tom nemohou nic změnit ani kladná stanoviska obce Hostěnice, vlastníka komunikace nebo příslušného orgánu na úseku dopravy. Samostatnou otázkou je architektonické začlenění stavby do území, kterou je nutno posuzovat vždy s ohledem na dané konkrétní území. Nelze proto spatřovat v případech realizovaných plotů v obci Hostěnice, na něž se žalobkyně odvolává, nedůvodné rozdíly v rozhodování správního orgánu I. stupně a porušení § 2 odst. 4 správního řádu. Tyto nevhodné realizace vysokých neprůhledných deskových oplocení, jejichž umístění nemohl žalovaný s ohledem na platný územní plán posoudit, nejsou důvodem, aby správní orgán I. stupně v této praxi pokračoval s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu.

[3] K námitce žalobkyně, že oplocení má sloužit jako hluková bariéra, se žalovaný vyjádřil v tom smyslu, že zástavba podél státní silnice je obtěžována hlukem a prachem z dopravy, a proto dle územního plánu mají mít stavby navržené do proluk orientovány obytné místnosti směrem do dvora, nikoliv ke komunikaci. Územní plán s výstavbou hlukových bariér nepočítá. Ohledně další odvolací námítky žalovaný připustil, že je skutečně diskutabilní, zda pro posouzení stavby jako celku byly potřebné všechny podklady vyžádané správním orgánem I. stupně a zda nemohl konstatovat rozpor s územním plánem obce včetně urbanistické a architektonické nevhodnosti již v počáteční fázi řízení. Nicméně správní orgán I. stupně dospěl ke správnému závěru, jestliže navrhovanou stavbu oplocení nepovolil. Případné zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí a vrácení věci správnímu orgánu I. stupně by nevedlo k jinému výsledku a v konečném důsledku by se jednalo o prodlužování celého řízení, což je zcela v rozporu se základními zásadami správního řízení. K otázce havarijního stavu stávajícího plotu žalovaný podotkl, že vydání souhlasu s jeho demolicí dává vlastníkovu právo, nikoliv povinnost stavbu odstranit.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, který ji posoudil jako důvodnou. Proto krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému vytkl, že se v rozporu s § 89 odst. 2 správního řádu nevyřadil s odvolací námitkou týkající se uliční čáry, tento pojem žalovaný ve svém rozhodnutí toliko obecně zmínil při vyjmenování zastavovacích podmínek. Dle krajského soudu žalovaný dále porušil zásadu dvojinstančnosti řízení, neboť jako podstatný důvod pro vydání jeho rozhodnutí nově uvedl, že navrhovaná stavba oplocení v části zasahuje do plochy určené územním plánem pro dopravu (D). Tím vzal žalobkyni možnost bránit se proti tomuto důvodu v odvolacím řízení. Uvedený závěr žalovaného je nadto nepřezkoumatelný, neboť správní spis neobsahuje podklady, ze kterých by bylo možno dovodit, že dotčený pozemek zasahuje do plochy D. Výřez z územního plánu založený ve správním spise je takového měřítka, že neumožňuje přesnou identifikaci části pozemku. Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodu je i závěr žalovaného, že v ploše D není přípustná stavba oplocení. V neposlední řadě žalovaný porušil § 2 odst. 4 správního řádu, neboť řádně nezodůvodnil odlišný přístup v obdobných případech. Jestliže žalovaný dospěl k závěru o architektonické a urbanistické nevhodnosti navrhované stavby

oplocení, musí svůj závěr řádně zdůvodnit a podložit náležitými podklady a zdůvodnit svůj odklon od dosavadní praxe povolování obdobných oplocení v obci Hostěnice.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Namítá, že pojmy uliční čára a stavební čára jsou dostatečně známé a tradiční pojmy, a proto nebyl důvod specifikovat jejich význam v rozhodnutí. V textové části územního plánu se v odstavci nazvaném „stavební uliční čára“ uvádí, že stavební - uliční čára je dána okolní zástavbou nebo výkresem č. 2 územního plánu. Tam, kde není vyznačena, je stavební čarou spojnice uličních fasád sousedů z obou stran. Stavební čára by neměla být překročena směrem k ulici. Stěžovatel dále uvádí, že již samotná architektonická nevhodnost stavby oplocení byla dostatečným důvodem k zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení. Jestliže stěžovatel ve svém rozhodnutí doplnil důvody zamítnutí žádosti o rozpor s územním plánem, bylo to z důvodu procesní ekonomie. Pokud by stěžovatel na tento rozpor nepoukázal, předložila by žalobkyně následně novou žádost o vydání stavebního povolení, v níž by pouze změnila architektonické ztvárnění oplocení, ovšem nikoliv jeho umístění. Taková žádost by musela být opětovně zamítnuta.

[6] Stěžovatel se dále brání proti názoru krajského soudu, že správní spis neobsahoval podklady, z nichž by bylo možno dovodit, že navrhovaná stavba oplocení zasahuje do plochy D. Stěžovatel poukazuje na rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2008, čj. 6 As 11/2007 - 77, z něhož plyne, že krajský soud si mohl z důvodu posouzení obsahu správních spisů ve vazbě na územní plán vyžádat předmětný územní plán. Nadto pokud by se uskutečnilo původně nařízené soudní jednání, předložil by stěžovatel kompletní územní plán a k případným dotazům soudu podal kvalifikované vysvětlení. Jednání se nakonec neuskutečnilo a krajský soud se sám dostal do situace, kdy měl k dispozici pouze podklady, ze kterých zásah pozemku a stavby oplocení do plochy D nerozpoznal.

[7] K další části odůvodnění rozsudku krajského soudu žalovaný namítá, že výčet staveb přípustných v ploše D je uveden ve schváleném územním plánu, a proto nebyl důvod rozebírat v rozhodnutí stěžovatele nepřipustnost stavby oplocení v těchto plochách. Stěžovatel trvá na tom, že hranice mezi plochou BV a D je z územního plánu dobře identifikovatelná. Tabulka přípustnosti využití území je uvedena na straně 77 textové a tabulkové části územního plánu. Z uvedeného výčtu rozhodně nelze dovozovat, že posouváním oplocení do ploch pro dopravu lze rozšiřovat plochy pro venkovské bydlení, v nichž by požadované oplocení bylo možno umístit. Umístění oplocení do ploch pro dopravu je navíc naprosto nelogické.

[8] Stěžovatel dále argumentuje, že neměl důvod rozebírat nevhodnost oplocení jiných pozemků v obci, neboť nebyly předmětem vedeného řízení. Posouzení vhodnosti architektonického řešení stavby je vždy samostatnou záležitostí, neboť každá stavba je určitým způsobem jiná a jinak začleněná do území. Smyslem § 2 odst. 4 správního řádu jistě není neustálé opakování nevhodných realizací staveb jen proto, aby bylo rozhodováno obdobně. S důvody architektonické nevhodnosti oplocení se dostatečně vypořádal ve svém rozhodnutí správní orgán I. stupně.

[9] Na závěr stěžovatel namítá, že krajský soud mu nedal možnost vyjádřit se k doplnění žaloby, nesdělil mu ani změnu v právním zastoupení žalobkyně a ani ho neinformoval o účasti dalších osob v řízení o žalobě proti rozhodnutí (stěžovateli není známo, zda tyto osoby podaly

nějaké vyjádření). Krajský soud porušil zásadu rovnosti účastníků před soudem. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalobkyně

[10] Žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 6. 10. 2009 rekapituluje svá tvrzení a výtky vznesené proti postupu stěžovatele. Trvá na tom, že pozemek parcelní č. 422/50 se nenachází v ploše pro dopravu (D), nýbrž v ploše pro venkovské a smíšené bydlení (BV). Dále vysvětluje, že měřítko územního plánu neumožňuje přesnou identifikaci umístění navrženého oplocení (čára v územním plánu o šířce 0,5 mm představuje při měřítku 1:2000 v terénu pruh o šířce 1 m). I kdyby byla uliční čára v územním plánu vyznačena, což však není, nebylo by možné vzhledem k velikosti parcely č. 450/22 určit rozhraní. Ať už se pozemek nachází v kterékoli z těchto dvou ploch, nic nebrání tomu, aby navržená stavba oplocení byla realizována, neboť i v ploše D lze vybudovat rozličné stavby, jejichž výčet žalobkyně podává. Pokud nelze zcela jednoznačně na základě územního plánu vyznačit nějakou hranici funkčních ploch, je dle názoru žalobkyně třeba posoudit, zda šířka silnice a chodníku odpovídají zákonu a textové části územního plánu. Nadto v aplikační praxi na poli veřejného práva je třeba vycházet ze zásady *in dubio mitius* (např. rozhodnutí Ústavního soudu IV. ÚS 666/2002). Žalobkyně dále poukazuje na schizofrenní postup stěžovatele, který podal kasační stížnost a trvá na jejím projednání, dožaduje se zrušení rozsudku krajského soudu, ačkoliv sám dochází k závěru, že správní řízení bylo nutné zastavit, což také v mezidobí rozhodnutím ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. S - JMK 43561/2007/OÚPSŘ, učinil.

IV.

Replika stěžovatele, duplika žalobkyně, vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[11] Stěžovatel ve své replice ze dne 5. 11. 2009 upozorňuje, že rozsudkem krajského soudu nebylo pouze zrušeno rozhodnutí stěžovatele, ale byla mu uložena povinnost uhradit žalobkyni náklady řízení. Dále vysvětluje, že kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu podal dříve, než se dozvěděl o provádění nepovolené stavby a než vydal rozhodnutí ze dne 28. 8. 2009, čj. JMK 121419/2009, kterým rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a řízení zastavil. Dále napadá postup krajského soudu, který nejprve nařídil jednání, poté jej odvolal a ještě týž den vydal rozsudek. To vše v situaci, kdy soud neměl dostatek podkladů pro své rozhodnutí, a bylo tudíž pro něj obtížné vypořádat se s námitkami z oblasti územního plánování. Důvody zrušení rozhodnutí žalovaného jsou uvedeny pouze na polovině strany č. 4, soud je mechanicky bez uvedení svého uvážení převzal z žaloby. Takový postup byl krajskému soudu vytknut již v rozsudku NSS ze dne 30. 6. 2009, čj. 2 As 25/2009 - 63. Dle názoru stěžovatele se krajský soud dopustil stejného pochybení, které vytýká správním orgánům. Dále sděluje, že svým rozhodnutím chrání veřejný zájem na užívání chodníku kolem komunikace, neboť veřejnost má právo na bezpečný pohyb v esteticky vhodném prostředí. Ze snímku je zřejmé, že zejména v zimních měsících dojde k zúžení chodníku sněhem a ten se stane pro veřejnost obtížně užitelným. Stěžovatel žádá Nejvyšší správní soud o stanovisko k uplatnění § 2 odst. 4 správního řádu. Sám zastává názor, že každou navrhovanou stavbu v území je nutno hodnotit samostatně, přičemž argumentem pro její povolení nemohou být dřívější sporná či nekompetentní rozhodnutí stavebních úřadů a následné realizace nevhodných staveb. Zákonodárce nepochybně nezamýšlel cit. ustanovení správního řádu tak,

aby na jeho základě docházelo k zaplevelování území dalšími nevhodnými stavbami jenom proto, že dříve byly orgány veřejné správy v rozporu s veřejným zájmem povolovány.

[12] Žalobkyně ve své duplice ze dne 17. 11. 2009 uvedla, že pozitivně hodnotí vyjádření stěžovatele, že řízení o kasační stížnosti fakticky vede pro 6800 Kč a k této skutečnosti se hlásí. Pokračuje, že pokud chce stěžovatel chránit veřejný zájem ve věci dostatečně širokého chodníku, měl by nejprve nahlédnout do textové části územního plánu. V ní je uvedeno, že šířka chodníku má být nejméně 1,5 m, v dané lokalitě je chodník široký nejméně 1,9 m. Dovozyt závěr, že chodník nebude obec v zimním období udržovat, čímž dojde k jeho zúžení a z toho důvodu nelze souhlasit s umístěním oplocení, nepovažuje žalobkyně za argumentačně hodný stěžovatele.

[13] Osoba zúčastněná na řízení paní M. K. se ke kasační stížnosti vyjádřila přípisem ze dne 6. 11. 2009, v němž uvedla, že rovněž navrhuje zrušení rozhodnutí krajského soudu, poukazuje na argumentaci uvedenou v kasační stížnosti stěžovatele.

V.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadami, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí [V.A., důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Poté se soud vypořádával s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů [V.B., důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud předesílá, že k vadám řízení před krajským soudem, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je povinen přihlídnout i bez námítky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Jelikož shledal námítky sub V.A. a V.B. důvodné, nemohl se dále zabývat ostatními kasačními námitkami stěžovatele.

V.A.

Vady řízení před krajským soudem a jejich vliv na zákonnost rozsudku

V.A.1

Zaslání vyjádření účastníka řízení ostatním osobám

[16] Stěžovatel napadá postup krajského soudu, který rozhodl ve věci, aniž by dal stěžovateli k dispozici doplnění žaloby ze dne 18. 5. 2009. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že zásada rovnosti účastníků řízení je ukotvena v § 36 odst. 1 s. ř. s., soud je povinen poskytnout účastníkům stejné možnosti k uplatnění jejich práv. Doručováním vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům se Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval v rozsudku ze dne 6. 12. 2007, čj. 2 Afs 91/2007 - 90 (všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz). Podle tohoto rozsudku je komunikace mezi soudem a účastníky upravena v § 74 s. ř. s., tímto ustanovením se však nevyčerpává. Je především nezbytné vycházet ze zásady rovnosti zbraní v soudním řízení jakožto jedním z aspektů práva na spravedlivý proces. Pokud soud rozhoduje o věci samé bez jednání, je nezbytné, aby účastníci řízení měli k dispozici všechny podklady, ze kterých bude soud při samotném rozhodování vycházet. Účastníci řízení mohou legitimně očekávat, že budou soudem dotázáni, zda určitý dokument vyžaduje jejich specifické vyjádření. V rozsudku čj. 2 Afs 91/2007 - 90 jsou uvedeny jednotlivé okolnosti,

ke kterým je nutno přihlížet při hodnocení intenzity vady řízení spočívající v tom, že soud nedoručil vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům. Rozhodující je, zda vyjádření mělo za cíl ovlivnit rozhodnutí soudu, zda soud z něho ve svém rozhodnutí vyšel, do jaké míry opřel výrok a odůvodnění rozhodnutí o obsah vyjádření a zda bylo ve věci nařízeno jednání. Soud dospěl v tomto rozsudku k závěru, že jestliže soud nezaslal ostatním účastníkům řízení vyjádření jednoho z účastníků, přitom z něho ve svém rozhodnutí vychází a účastníci se s ním nemohli seznámit ani během jednání, od kterého soud upustil, zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí soudu.

[17] Nejvyšší správní soud se dále v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008 - 152 (ve věci *Lumius, spol. s r. o.*, část IV/A) zabýval situací, kdy krajský soud nezaslal vyjádření účastníka řízení ostatním účastníkům, přičemž z jednoho tvrzení obsaženého v předmětném vyjádření vyšel ve svém rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že uvedená vada řízení neměla vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť předmětné tvrzení bylo účastníkem řízení zopakováno při jednání, při němž se ostatní účastníci s tímto tvrzením seznámili a byla jim dána možnost vyjádřit se k němu. V rozsudku ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 Afs 118/2009 - 76, shledal zdejší soud nedůvodnou námitku žalobce, kterému krajský soud nedoručil vyjádření žalovaného k žalobě, které pouze rekapitulovalo obsah správního spisu a obsahově se nikterak neodchýlilo od odůvodnění správního rozhodnutí, s nímž byl žalobce seznámen a reagoval na ně již v samotné žalobě.

[18] V nyní projednávané věci uplatnila žalobkyně v žalobě ze dne 17. 7. 2007 tři žalobní body. Předně namítala, že stěžovatel porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení, neboť odvolání zamítl na základě jiného skutkového posouzení věci. Stěžovatel ve svém rozhodnutí nově uvedl jako důvod pro zamítnutí žádosti o vydání stavebního povolení, že navrhovaná stavba oplocení zasahuje do plochy pro silniční dopravu. Jádrem dalšího žalobního bodu tvoří námitka, že stěžovatel porušil § 89 odst. 2 správního řádu tím, že nepřezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí v rozsahu všech odvolacích námitek. Nikterak se nevyjádřil k námitce týkající se vyznačení stavební čáry v územním plánu, k námitkám ohledně procesního postupu správního orgánu I. stupně a porušení základních zásad správního řízení. Vedle toho se ovšem stěžovatel zabýval skutečnostmi, které v odvolání uvedeny nebyly (výstavba protihlukové stěny, podmínky umístění staveb do uličních proluk, umístění části stavby oplocení do plochy určené pro silniční dopravu). Třetí žalobní bod se týká porušení § 2 odst. 4 správního řádu, tedy zásady předvídatelnosti rozhodnutí. Žalobkyně uvádí, že v dané lokalitě běžně docházelo k vydávání stavebních povolení na obdobné stavby oplocení včetně jejich umístění před stavební čárou. Stěžovatel ve svém rozhodnutí sice uvádí, že v rozhodování správních orgánů neexistují nedůvodné rozdíly, toto své tvrzení však řádně nezdůvodnil.

[19] Krajský soud doručil žalobu stěžovateli dne 9. 8. 2007 (viz doručka na č. l. 21 soudního spisu). Stěžovatel podal své vyjádření dne 8. 10. 2007 (č. l. 22 - 24 soudního spisu), které mj. obsahuje tvrzení, že rozhraní mezi funkčními plochami BV a D lícuje s uliční fasádou objektů na pozemcích p. č. 95 a 96 a směřuje dále k nejbližšímu rohu uliční fasády objektu na pozemku p. č. 109/1. Z kopie územního plánu předložené stěžovatelem je zřejmé, že navrhovaná stavba oplocení částečně zasahuje do plochy pro silniční dopravu. Vyjádření stěžovatele bylo doručeno žalobkyni dne 3. 9. 2008 (viz doručka na č. l. 26 soudního spisu).

[20] Žalobkyně v doplnění žaloby (č. l. 44 - 46 soudního spisu), které bylo soudu doručeno dne 25. 5. 2009, sděluje, že žalovaný nepředložil žádný důkaz nebo odůvodnění, proč by pozemek parcelní č. 422/50 neměl být v ploše určené pro venkovské a smíšené bydlení. Pouhým nahlédnutím do územního plánu nelze tuto skutečnost zjistit ani prokázat, protože v době pořizování územního plánu tento pozemek neexistoval a měřítko zpracování

územního plánu neumožňuje přesnou identifikaci umístění navrženého oplocení. K tomu je třeba konfrontovat územní plán se skutečnou situací. Dále se žalobkyně vyjadřuje ke skutečnostem tvrzeným stěžovatelem v jeho vyjádření k žalobě (viz bod [19] shora). Dle žalobkyně nejsou v obci Hostěnice žádné pozemky parcelní č. 95, 96 a 109/1. Na pozemku parcelní č. st. 95 žádný nadzemní objekt nestojí, objekty na pozemcích parcelní č. st. 96 a st. 109/1 mají ve skutečnosti jinou podobu, než jak jsou zakresleny v územním plánu. Žalobkyně se domnívá, že umístění stavby oplocení je plně v souladu s využitím této plochy, ať již se jedná o plochu BV, či plochu D, neboť plochou pro dopravu se nerozumí pouze silnice, nýbrž i ty stavby a objekty, které s dopravou souvisejí, či které nelze umístit jinam. Těžko by obstál argument, že restaurace, sklady, autoopravny, garáže, parkoviště, čističky odpadních vod a trafostanice, které lze v ploše D umístit, není možné oplotit. Faktická situace v obci je taková, že řada oplocení se nachází na rozhraní mezi plochami BV a D, případně přímo v ploše D. Žalobkyně dále předložila 14 fotografií, které v doplnění žaloby stručně popisuje.

[21] V soudním spise není založena žádná listina ani proveden žádný záznam, z něhož by bylo lze dovodit, že doplnění žaloby bylo zasláno stěžovateli, či že se s ním stěžovatel jiným způsobem seznámil. Soud navíc rozhodl ve věci bez jednání.

[22] V návaznosti na obecná východiska předestřená v bodech [16] a [17] shora se soud zabýval charakterem doplnění žaloby a tím, zda krajský soud z tohoto dokumentu ve svém rozhodnutí vychází, popř. v jaké míře tak činí. Doplnění žaloby mělo nepochybně za účel ovlivnit rozhodnutí soudu ve věci. Částečně jím žalobkyně reagovala na vyjádření stěžovatele, popírala jeho pravdivost, vedle toho však uváděla další argumenty na podporu důvodnosti podané žaloby. Krajský soud ve svém rozsudku na str. 3 poměrně obsáhle rekapituluje doplnění žaloby. Zrušující rozsudek krajského soudu se opírá o několik důvodů. Dva z těchto důvodů vycházejí právě z doplnění žaloby (popsané v bodě [20] shora): 1) závěr stěžovatele, že záměr stavby oplocení se částečně nalézá v ploše D, nemá oporu ve spise ani přiloženém výřezu z územního plánu, neboť měřítko jeho zpracování neumožňuje přesnou identifikaci části pozemku, na které má být oplocení umístěno a která má zasahovat do plochy D; 2) nepřezkoumatelnost závěru stěžovatele, že v ploše D nelze umístit stavby oplocení, pro nedostatek důvodů. Krajský soud nespécifikoval, z kterých vyjádření účastníků řízení či částí správního spisu při utváření svých právních názorů vyšel, tudíž nelze vyloučit (a zdá se pravděpodobné), že dva zmiňované důvody rozsudku krajského soudu se opírají právě o doplnění žaloby. Lze tedy uzavřít, že výrok rozsudku krajského soudu spočívá výraznou měrou na důvodech, které do řízení vnesla žalobkyně v doplnění žaloby.

[23] Soud nedal stěžovateli na vědomí, že mu bylo doručeno doplnění žaloby, neposlal ho stěžovateli k případnému vyjádření. Důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu je jen taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost jeho výroku. Vada musí dosahovat takové intenzity, že nelze s určitostí říci, že pokud by nenastala, byl by výrok rozhodnutí totožný (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, čj. 6 Ads 57/2004 - 59, či rozsudek ze dne 21. 2. 2008, čj. 1 Afs 11/2008 - 72). Zásada rovnosti účastníků řízení a s ní související právo vyjádřit se k relevantním přednesům účastníků je jedním z pilířů soudního řízení správního a ostatně řízení před soudy vůbec. Krajský soud porušil tuto zásadu v daném řízení tak závažným způsobem, že nelze jednoznačně vyloučit, že tato vada nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Tato námitka je proto důvodná.

[24] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani okolnost, že k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů je krajský soud povinen přihlídnout i bez námítky. Byla-li tato otázka vnesena do řízení žalobkyní, měl stěžovatel právo vyjádřit se k ní. Nerozhodné je rovněž, že krajský soud shledal žalobu důvodnou i z jiných důvodů uplatněných žalobkyní,

u nichž nelze dovodit, že by popsaná vada řízení mohla mít vliv na zákonnost těchto právních závěrů krajského soudu. Vada řízení dosahuje v tomto případě takové intenzity, že mohla mít vliv na zákonnost výroku rozsudku soudu (viz bod [23] shora). Nelze zde ani z povahy věci aplikovat právní názor rozšířeného senátu NSS, že pokud krajský soud správně zruší rozhodnutí žalovaného, přičemž důvody rozhodnutí krajského soudu v podstatné míře obstojí, kasační stížnost se zamítne (usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 - 75). Jestliže totiž krajský soud zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí a pro niž musí být jeho rozhodnutí zrušeno, zdejší soud již nemohl posoudit, zda krajský soud zrušil správní rozhodnutí důvodně, resp. převážně důvodně.

[25] Pochybení krajského soudu naopak nelze spatřovat v tom, že neoznámil stěžovateli účast pana JUDr. Z. a paní K. na řízení o žalobě proti rozhodnutí stěžovatele. Tyto osoby byly již aktivními účastníky správního řízení, jejich účast v soudním řízení správním proto nemůže být pro stěžovatele překvapivá. Vyjádření, která podaly osoby zúčastněné na řízení (č. l. 32 a 34 soudního spisu), obsahují pouze tvrzení, z čeho dovozují přímé dotčení ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí (§ 34 odst. 1 s. ř. s.), a tudíž proč jim náleží postavení osob zúčastněných na řízení. Proto je nebylo třeba ve smyslu judikatury zdejšího soudu cit. v bodech [16] a [17] shora poslat na vědomí účastníkům řízení. Vadou řízení není ani to, že se stěžovatel nedozvěděl o změně právního zastoupení žalobkyně, neboť tato skutečnost se nikterak nedotýká procesních práv ani povinností stěžovatele. Tyto námitky jsou nedůvodné.

[26] Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil, že osobám zúčastněným na řízení nebyla zaslána na vědomí žaloba (včetně jejího doplnění) ani vyjádření stěžovatele, a tak neměly možnost se s těmito podáními seznámit. Dle § 34 odst. 3 s. ř. s. mají osoby zúčastněné na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměny o nařízeném jednání a žádat, aby jim bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jim rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Judikatura zdejšího soudu dovodila, že předpokladem efektivního uplatnění práva vyjádřit se je, aby byla osobám zúčastněným na řízení poskytnuta relevantní podání účastníků, na něž mají právo zákonem stanoveným způsobem reagovat (viz rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2009, čj. 1 As 41/2009 - 145, bod 72, ve věci *Red Bull GmbH*). Ostatně § 74 odst. 1 s. ř. s. stanoví, že předseda senátu doručí žalobu žalovanému a osobám zúčastněným na řízení, jejichž okruh je z žaloby zřejmý. Jestliže krajský soud takto nepostupoval, zkrátil osoby zúčastněné na řízení na jejich právu a zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K takové vadě řízení je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout i bez námitky (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

V.A.2

Rozhodování soudu bez jednání

[27] Stěžovatel rovněž napadá postup soudu, který rozhodl ve věci bez jednání, aniž by si opatřil dostatek podkladů. Ze soudního spisu vyplývá, že účastníci i osoby zúčastněné na řízení byli předvoláni k jednání na den 27. 5. 2009 (č. l. 36 soudního spisu). Dne 26. 5. 2009 byli předvoláni informováni na pokyn předsedy senátu o tom, že jednání se z důvodu postupu soudu dle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. nekoná (č. l. 39 - 43 soudního spisu). Rozsudek byl vydán dne 27. 5. 2009, napadené rozhodnutí bylo zrušeno z důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. (podrobně viz bod [4] shora).

[28] V zásadě platí, že krajský soud rozhoduje ve věci samé při jednání. Soudní řád správní obsahuje dvě výjimky, kdy lze rozhodnout ve věci samé i bez jednání. Jednak je to postup

dle § 51 s. ř. s., který však byl v dané věci vyloučen v důsledku nesouhlasu žalobkyně i stěžovatele (č. l. 28 a 30 soudního spisu), jednak postup dle § 76 odst. 1 s. ř. s., jak tomu bylo v tomto případě. Postup krajského soudu, který nařídil jednání, den před jeho konáním je zrušil a vzápětí rozhodl ve věci bez jednání dle § 76 odst. 1 s. ř. s., nepochybně nepřispívá k přesvědčivosti výsledku řízení ve vztahu k jeho adresátům. Nelze však z něho bez dalšího dovodit, že se jedná o vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 6. 2006, čj. 3 Azs 79/2005 - 61).

[29] Jednání je potřeba nařídít vždy, pokud soud provádí dokazování (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že chtěl při jednání předložit soudu územní plán obce Hostěnice, na jehož základě by bylo s pomocí odborných znalostí stěžovatele v oblasti územního plánování objasněno, v jaké ploše se stavba oplocení měla nacházet. K tomu lze poznamenat, že by nepochybně bylo ze strany stěžovatele odpovědnější, pokud by provedení tohoto důkazu navrhl ve vyjádření k žalobě a nečekal s tímto důkazním návrhem až na jednání soudu. Soud k odpovídajícímu žalobnímu bodu uvedl, že ve spise není založen žádný dokument, který by byl oporou pro závěr stěžovatele, že navrhovaná stavba oplocení má částečně zasahovat do plochy určené územním plánem pro dopravu (D). Ani výřez z územního plánu, který je ve správním spise založen, není dostatečným podkladem pro tento závěr, neboť měřítko jeho zpracování nedovoluje přesně identifikovat pozemek, na němž má být postavena část oplocení a který má být součástí plochy D. Soud označil rozhodnutí žalovaného v této části za nepřezkoumatelné, měl však zřejmě na mysli, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spisech [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[30] Správní soudnictví vychází z koncepce tzv. plné jurisdikce, tzn. že správní soudy mohou zopakovat dokazování nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Správní rozhodnutí lze zrušit z důvodu dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pokud by bylo nezbytné rozsáhlé a zásadní doplnění skutkového stavu zjištěného správním orgánem, jež by přesahovalo možný rámec dokazování před správním soudem (viz rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2008, čj. 6 As 11/2007 - 77). Krajský soud totiž musí vždy při doplňování dokazování zvážit míru, s jakou tak činí, aby nenahrazoval činnost správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004 - 89). V daném případě bylo možné nedostatky v obsahu správního spisu, o nichž hovoří ve svém rozsudku krajský soud, odstranit provedením důkazu územním plánem obce Hostěnice. Zdejší soud již v rozsudku čj. 6 As 11/2007 - 77, cit. shora, vyjádřil právní názor, že není třeba trvat na tom, aby ve správním spise týkajícím se řízení dle stavebního zákona, byla založena i příslušná část územního plánu, jakkoliv by to bylo z hlediska úplnosti spisu a pro potřeby soudního přezkumu vhodné. V nyní posuzovaném případě byl do správního spisu založen žalobkyní výřez jednoho listu grafické části územního plánu. Obsah tohoto listu je potřeba hodnotit v kontextu nejen se všemi mapovými výkresy grafické části, ale též s textovou částí územního plánu. Nehledě na to, že obsah územního plánu týkající se využití sporného pozemku může být dostatečně objasněn i ústní intervencí v podobě explikativního výkladu stěžovatele, který má potřebné odborné kompetence, neboť je nadřízeným úřadem územního plánování.

[31] Za těchto specifických okolností daného případu bylo namístě, aby krajský soud provedl jednání, při němž by přistoupil k doplnění dokazování územním plánem. Teprve pokud by ani doplnění dokazování soudem neposkytlo oporu závěrům žalovaného, bylo by třeba rozhodnutí stěžovatele zrušit. Jestliže však krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele bez doplnění dokazování při jednání i z důvodu, že zjištěný skutkový stav nemá oporu ve spise, zatížil tím řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Tato vada řízení je o to palčivější, že odpovídající žalobní bod byl plně rozvinut žalobkyní až v doplnění žaloby, s nímž se však stěžovatel nemohl seznámit a vést s ním polemiku (viz body [20] a [21] shora).

[32] Doplněním dokazování při jednání krajského soudu o důkaz textovou i grafickou částí územního plánu obce Hostěnice mohl být rovněž objasněn skutkový závěr stěžovatele, že v ploše určené územním plánem pro dopravní využití (plocha D) nelze stavět oplocení. To je přitom další z důvodů, proč krajský soud zrušil napadené rozhodnutí bez jednání.

V.B.

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[33] Nepřezkoumatelností soudního rozhodnutí pro nedostatek důvodů se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 - 75, v němž uvedl: „*Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“

[34] Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že prvním z důvodů zrušení rozhodnutí stěžovatele je, že se stěžovatel nevypořádal s odvolací námitkou týkající se uliční čáry. Dle krajského soudu přitom žalobkyně ve svém odvolání namítala, že v územním plánu žádná stavební čára na daných pozemcích není. Stěžovatel ve svém rozhodnutí pouze obecně zmínil pojem uliční čáry při vyjmenování zastavovacích podmínek jako závazných regulativů pro územní rozvoj. Tento závěr krajského soudu je plně přezkoumatelný.

[35] Druhým z důvodů zrušovacího rozsudku je, že stěžovatel porušil zásadu dvojinstančnosti řízení tím, že jako podstatný důvod pro vydání jeho rozhodnutí nově uvedl, že navrhovaná stavba oplocení částečně zasahuje do plochy určené územním plánem pro silniční dopravu, v níž není stavba tohoto typu přípustná. Uvedením nového důvodu vzal stěžovatel žalobkyni možnost bránit se proti němu v odvolacím řízení. Rovněž v tomto případě krajský soud dostatečným způsobem popsal, v čem spatřuje vadu správního řízení. Vada správního řízení je však důvodem pro zrušení správního rozhodnutí jen tehdy, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Vztahem mezi vadou řízení a zákonností rozhodnutí se však krajský soud nezabýval, a v této části je tedy napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[36] V odůvodnění rozsudku je dále uvedeno, že právě reprodukováný závěr stěžovatele je nadto nepřezkoumatelný, neboť správní spis neobsahuje podklady, ze kterých by bylo možno dovodit, že dotčený pozemek zasahuje do plochy D. Nelze to zjistit ani z územního plánu obce Hostěnice dostupném na www.obechostenice.cz (jehož výřez je založen ve správním spise), protože měřítko jeho zpracování neumožňuje přesnou identifikaci části pozemku, na které má být oplocení umístěno a která by měla dle tvrzení stěžovatele zasahovat do plochy D. Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů má být i závěr stěžovatele, že v ploše D není stavba oplocení přípustná. Stěžovatel podle krajského soudu neuvádí, na základě jakých důvodů k takovému závěru došel. Nejvyšší správní soud k této části odůvodnění poznamenává, že z ní není zřejmé, zda krajský soud provedl mimo jednání důkaz územním plánem umístěným na webových stránkách obce Hostěnice či zda pouze vycházel z obsahu správního spisu, v němž je založen výřez jednoho listu grafické části územního plánu. Z odůvodnění rozsudku tedy není zřetelné, zda soud provedl důkaz územním plánem a zda tak učinil v souladu se zákonem, a tedy zda neopřel důvod svého rozhodnutí o skutečnost v řízení nezjišťovanou, či zjištěnou v rozporu se zákonem. Z toho důvodu je potřeba hodnotit i tuto část odůvodnění za nepřezkoumatelnou pro nedostatek důvodů. Tato otázka je přitom rozhodující pro posouzení,

zda krajský soud nezatížil své řízení vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (provedení důkazu mimo jednání).

[37] Dále je třeba krajskému soudu vytknout, že v části odůvodnění, rozebírané v bodě [36] shora, označuje rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], přitom má však na mysli jinou vadu správního řízení spočívající v tom, že skutková zjištění stěžovatele nemají oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. V kontextu celého rozsudku (zejména rekapitulace podání účastníků řízení) je však zřejmé, kam krajský soud touto pasáží směřuje, a proto tato záměna pojmů ze strany krajského soudu nečiní jeho rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost. Přesto je třeba na krajský soud apelovat, aby se těchto chyb napříště vyvaroval.

[38] Posledním z důvodů rozsudku je, že stěžovatel porušil § 2 odst. 4 správního řádu, když řádně nezodůvodnil odlišný přístup v obdobných případech. Neupřesnil, proč považuje oplocení realizovaná v obci Hostěnice, na která upozornila žalobkyně v odvolání, za nevhodná. Nesrozumitelně zdůvodnil, proč nemohl tato oplocení posoudit s ohledem na platný územní plán obce. Jestliže stěžovatel hodlá dospět v odůvodnění rozhodnutí k závěru o architektonické a urbanistické nevhodnosti navrhované stavby oplocení, je třeba, aby takový závěr řádně zdůvodnil a podložil náležitými podklady. Rovněž musí řádně zdůvodnit odklon od dosavadní praxe povolování obdobných oplocení v obci Hostěnice, na něž odkázala žalobkyně ve svém odvolání. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z této části odůvodnění není zřejmé, v čem spatřuje krajský soud nedostatky odůvodnění rozhodnutí v části týkající se architektonické a urbanistické nevhodnosti navrhované stavby oplocení a jakými podklady by měl být tento závěr podepřen. Z odůvodnění rozsudku nevyplývá, zda krajský soud zohlednil i obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které činí spolu s rozhodnutím stěžovatele jeden celek, v němž je celý jeden odstavec věnován hodnocení architektonické a urbanistické vhodnosti navrhované stavby oplocení ve vztahu k místním poměrům. I v této části je tedy napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[39] Krajský soud zavázal stěžovatele právním názorem, že musí řádně zdůvodnit odklon od dosavadní praxe povolování obdobných oplocení v obci Hostěnice. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že takový právní názor by bylo lze vyslovit teprve tehdy, pokud by bylo postaveno najisto, jaká byla dosavadní praxe správních orgánů při povolování oplocení v obci Hostěnice a že se správní orgány od ní v tomto případě odklonily. Krajský soud však v tomto směru žádné dokazování neprováděl (a ostatně žádné dokazování s ohledem na průběh řízení ani provádět nemohl). Ani stěžovatel nevedl o těchto skutečnostech žádné dokazování. Z jeho rozhodnutí totiž vyplývá, že architektonické začlenění stavby do území je třeba posuzovat vždy s ohledem na konkrétní území, proto nelze hovořit o nedůvodných rozdílech při rozhodování správního orgánu I. stupně na příkladech, které žalobkyně uvedla v odvolání. Ve správním i soudním spise je sice založeno několik fotografií (vytisknutých i nahraných na CD). Pokud však stěžovatel ani krajský soud ve svých rozhodnutích nepopsali, jak tyto důkazní návrhy hodnotili a jaké skutečnosti mají na jejich základě za prokázané (či neprokázané), nelze mít za to, že byl fotografiemi proveden důkaz. Ve správním ani soudním řízení tedy nebylo zjišťováno, jaká byla dosavadní praxe při povolování staveb oplocení v obci Hostěnice, ani zda se správní orgány od této praxe v nyní posuzovaném případě odchýlily. Jestliže krajský soud vychází ve svém rozsudku z předpokladu, že obě tyto skutečnosti byly prokázány, pak opírá důvod svého rozhodnutí o skutečnosti v řízení nezjišťované. Jeho rozsudek je proto v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

VI.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[40] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[41] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. března 2010

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu