



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **FBT logistics, s.r.o.**, se sídlem Kolofíkovo nábřeží 1364/56, Opava, zast. Mgr. Markem Urbišem, advokátem, se sídlem Partyzánská 1565/18, Opava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2015, č. j. MSK 60350/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2017, č. j. 22 A 95/2015 - 63,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2017, č. j. 22 A 95/2015 - 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Opavy, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 26. 3. 2015, č. j. MMOP 31412/2015, nařídil stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“), žalobkyni odstranění stavby „zpevněná plocha, oplocení, areálové osvětlení Opava, Kateřinky u č. p. 1364, Kolofíkovo nábřeží 56“ na pozemcích parc. č. 2699/12 a parc. č. 2699/10 v katastrálním území Kateřinky u Opavy, provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. O odvolání rozhodl žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

II.

[3] Žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí. Krajský soud shora označeným rozsudkem (dále také jen „napadený rozsudek“) napadené rozhodnutí zrušil a vrátil jej žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dovedl nezákonnost provedení výslechu svědků R. a V. A. Skutečnost, že

žalobkyně nebyla vyrozuměna o provedení důkazu výsledkem uvedených svědků, mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí; žalobkyně nemohla klást svědkům otázky a konfrontovat je se svou skutkovou verzí případu. Krajský soud dále uložil žalovanému povinnost vypořádat se s existencí dvou sdělení ze dne 9. 10. 2006, č. j. VYST-24927/2006 Aki (dále též jen „sdělení ze dne 9. 10. 2006“), vydaných stavebním úřadem v téže věci, téhož dne, avšak s dílem odlišným obsahem týkajícím se vymezení staveb, k nimž se vztahují. Krajský soud uvedl, že není možné na jedno z nich bez dalšího pohlížet jako by vůbec neexistovalo, a nevyvolávalo tudíž žádné právní účinky ve sféře jeho adresáta, jak k věci přistoupil žalovaný. Krajský soud odkázal na zásadu presumpce platnosti a správnosti správních aktů, přičemž prostředkem nápravy je vyvolání úředního postupu, jehož výsledkem bude zrušení či změna takového vadného aktu. Dle krajského soudu žalovaný rovněž nesprávně přistoupil k posouzení otázky koncentrace řízení ve vztahu k předložení úředně ověřené kopie zmíněného sdělení ze dne 9. 10. 2006 k ohlášení stavebních úprav žalobkyní v odvolacím řízení. Krajský soud měl za to, že není možné tuto listinu posuzovat jako nový důkazní návrh, na který se vztahuje koncentrace řízení, neboť se jedná o skutečnost známou správnímu orgánu z jeho vlastní úřední činnosti.

III.

[4] Proti napadenému rozsudku se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) bránil kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] V kasační stížnosti stěžovatel připustil, že provedení výsledku svědků bez přítomnosti účastníka řízení je skutečně nezákonným postupem, avšak odmítl závěr, že se bez dalšího jedná o podstatnou vadu řízení. Uvedl, že v daném případě namítaná vada řízení neměla vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť stavební úřad při svém rozhodování vycházel zejména z listinných podkladů. Podle stěžovatele krajský soud posuzoval pouze použití nezákonně získaného důkazu, aniž by vyhodnotil, zda skutkové závěry stavebního úřadu obstojí i bez něj.

[6] K otázce koncentrace řízení v souvislosti s předložením ověřené kopie sdělení ze dne 9. 10. 2006 v odvolacím řízení stěžovatel uvedl, že koncentrační zásada byla uplatňována již v řízení o dodatečném povolení stavby, a tudíž může být uplatněna i v navazujícím řízení o odstranění stavby. Dle názoru stěžovatele to nemůže nijak ovlivnit či zhoršit postavení toho, jemuž má být povinnost k odstranění stavby nařízena.

[7] Přes tuto stížnostní argumentaci však stěžovatel současně dodal, že ověřenou kopii sdělení ze dne 9. 10. 2006 předloženou žalobkyní v odvolacím řízení nelze považovat za nový důkazní návrh, neboť tatáž listina ve formě neověřené kopie byla předložena v průběhu správního řízení a stavební úřad se jejím obsahem zabýval a dospěl k závěru, že listina není hodnověrná. Stěžovatel současně nesouhlasil se závěrem, že listina je známa správnímu orgánu z jeho úřední činnosti.

[8] Nakonec k otázce existence dvou sdělení stejné spisové značky vydaných stavebním úřadem téhož dne 9. 10. 2006 ve skutkově stejné věci (avšak s částečně rozdílným vymezením staveb, jichž se týká) stěžovatel uvedl, že stavební úřad se pokusil odstranit existující rozpor v těchto podkladech a poté, co se rozpor nepodařilo odstranit, vyložil, ke kterému podkladu se přiklonil, a své rozhodnutí řádně zdůvodnil. Podle stěžovatele krajský soud pochybil i v posouzení charakteru ověřené kopie této listiny, jakož i v tom, zda představuje nový důkazní návrh a zda se v souzené věci uplatní ohledně tohoto důkazu koncentrace řízení.

IV.

pokračování

[9] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla argumentaci stěžovatele o tom, že vada řízení spočívající v provedení výslechu svědků bez její přítomnosti a bez vyrozumění o provedeném výslechu neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stavební úřad totiž sám uvedl, že k výslechu svědků přistoupil právě z důvodu vyloučení pochybností ve skutkových okolnostech případu. Žalobkyně rovněž projevila nesouhlas s přístupem stěžovatele k otázce existence dvou sdělení vydaných stavebním úřadem v téže věci téhož dne. Nesouhlasila zejména s tím, že se koncentrace řízení dovolává stěžovatel, jehož podřízený správní orgán tento stav způsobil a navíc měl obě předmětná sdělení ze dne 9. 10. 2006 po celou dobu vedení správního řízení k dispozici. Žalobkyně zdůraznila, že ani jedno z uvedených rozhodnutí nebylo právem předvídaným způsobem zrušeno, a tudíž je nutné obě sdělení považovat i nadále za platná.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou provedení důkazu výslechem svědků R. a V. A. bez přítomnosti žalobkyně. Nezákonosti tohoto postupu namítané již v žalobě ostatně přisvědčil sám stěžovatel. V podané kasační stížnosti uvedl, že *„nezpochybňuje, že provedení výslechu svědka bez přítomnosti účastníka řízení, aniž by byl o konání výslechu účastník předem vyrozuměn, je nezákonným postupem.“*

[13] Skutečnost, že žalobkyně byla takto zkrácena na svých procesních právech postupem stavebního úřadu, však ještě bez dalšího neznamená, že se jedná o podstatnou vadu řízení, pro niž měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Předpokladem takového postupu by bylo, že by tato vada řízení, spočívající v provedení nezákonného výslechu svědků, mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[14] Krajský soud se otázkou zabýval a dospěl přitom k závěru, že se o podstatnou vadu řízení skutečně jednalo. Uvedl, že *„již z předvolání svědků, jakož i ze samotných protokolů o svědecké výpovědi je zřejmý úmysl stavebního úřadu pracovat se svědeckými výpověďmi coby s důkazy v intencích správního řádu. Pochybení stavebního úřadu a žalovaného mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, když žalobce nemohl svědkům klást otázky a konfrontovat je tak se svojí skutkovou verzí, přičemž zjištění ze svědeckých výpovědí byly – jak již bylo uvedeno shora – použity v jeho neprospěch.“*

[15] S právním posouzením věci krajským soudem se však Nejvyšší správní soud v souzené věci nemůže ztotožnit. Obdobnou věcí se již kasační soud zabýval a v rozsudku ze dne 8. 3. 2012, č. j. 5 As 21/2011 - 39, dospěl k závěru, že *„o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem by se jednalo tehdy, pokud by skutkové závěry správních orgánů bez použití nezákonných důkazů nemohly obstát.“* A *contrario*, podstatným porušením ustanovení o řízení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, zásadně nebude situace, kdy by výrok rozhodnutí byl stejný, i kdyby k příslušné vadě řízení nedošlo. Je tedy nutné posoudit, zda měly výpovědi svědků R. a V. A. takový vliv na rozhodnutí stavebního úřadu, že bez nich by skutkové závěry učiněné stavebním úřadem, resp. následně stěžovatelem, neobstály.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad vykonal dne 11. 9. 2012 v areálu žalobkyně dvě kontrolní prohlídky, při nichž zjistil, že na pozemcích parc. č. 2699/12 a parc. č. 2699/10

v k. ú. Kateřinky u Opavy bylo vybudováno areálové osvětlení, oplocení a zpevněná plocha (dále také již jen „stavba“) bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. V důsledku toho stavební úřad zahájil dne 19. 9. 2012 řízení o odstranění stavby. Dne 9. 11. 2012 podala žalobkyně u stavebního úřadu žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad však v průběhu řízení zjistil, že stavba je v rozporu s územně plánovací dokumentací města Opavy a žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby zamítl. Následně opatřením ze dne 18. 3. 2013 oznámil žalobkyni pokračování v řízení o odstranění stavby. Žalobkyně reagovala vyjádřením, v němž uvedla, že není možné, aby byla stavba předmětem řízení o její odstranění, když její provedení řádně ohlásila stavebnímu úřadu a ten proti stavbě neměl námitek, což projevil vydáním sdělení ze dne 9. 10. 2006, č. j. VYST-24927/2006/Aki. Nejvyšší správní soud již nyní dodává, že součástí správního spisu byly dvě verze uvedeného sdělení ze dne 9. 10. 2006, o nichž bude pojednáno dále.

[17] Ze spisové dokumentace stavebního úřadu dále vyplývá, že stavby areálového osvětlení, oplocení a zpevněné plochy, nařízené k odstranění, byly provedeny v roce 2009. To potvrdila samotná žalobkyně v průběhu správního řízení. Oprávnění k jejich stavbě dovozovala právě ze sdělení ze dne 9. 10. 2006 v jí předložené verzi (viz dále odst. [26]).

[18] Stavební zákon ve znění účinném do 31. 12. 2012 však vyžadoval ve vztahu ke stavbě areálového osvětlení (za předpokladu nenaplnění podmínek pro vydání územního souhlasu dle § 96 stavebního zákona) vydání územního rozhodnutí o umístění stavby dle § 79 stavebního zákona a následně vydání stavebního povolení dle § 115 stavebního zákona, ve vztahu ke stavbě oplocení vydání územního rozhodnutí o umístění stavby dle § 79 stavebního zákona (opět za předpokladu nenaplnění podmínek pro vydání územního souhlasu dle § 96 stavebního zákona) a ve vztahu ke stavbě zpevněné plochy územní rozhodnutí a následně vydání stavebního povolení dle § 115 stavebního zákona.

[19] Z právě uvedeného je zřejmé, že předmětné stavby nemohly být stavebním úřadem povoleny pouze sdělením vydaným na základě ohlášení stavebních úprav, jak tvrdila žalobkyně. Potřebná rozhodnutí (územní rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení) stavební úřad ve vztahu k dotčeným stavbám nikdy nevydal, což není sporné. Všechny stavby tudíž byly provedeny bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem.

[20] Je nasnadě, že pokud by žalobkyně skutečně provedla uvedené stavby v souladu s právními předpisy (srov. odst. [18]), jistě by nežádala o jejich dodatečné povolení. Bylo by to totiž nadbytečné. Žalobkyně se přesto domáhala dodatečného povolení staveb a proti negativnímu rozhodnutí se bránila i podáním žaloby u Krajského soudu v Ostravě. Ten ji však rozsudkem ze dne 25. 1. 2015, č. j. 22 A 34/2013 - 29, zamítl.

[21] Z rozhodnutí o odstranění stavby vyplývá, že stěžejní otázku, zda stavby byly provedeny bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem, posuzoval stavební úřad s ohledem na tvrzení žalobkyně o existenci sdělení ze dne 9. 10. 2006 zejména na základě listinných podkladů (viz str. 9-10 rozhodnutí o odstranění stavby a str. 8-9 a 13 napadeného rozhodnutí). Mimo jiné vycházel z kupní smlouvy spojené se smlouvou o zřízení věcného břemene ze dne 30. 7. 2008, ze smlouvy č. 451/2005 o nájmu zemědělských pozemků ze dne 1. 1. 2005 mezi V. a R. A. jako vlastníky a Kateřinskou zemědělskou a. s. jako nájemcem, se všemi následnými doplňky a změnami, z vyjádření č. 56/2008, č. j. VYST/8482/2008/Š ze dne 14. 4. 2008, kterým stavební úřad podle § 82 odst. 3 stavebního zákona a podle § 154 správního řádu vydal souhlas s dělením pozemku parc. č. X v k. ú. K. u O. (konkrétně oddělením pozemku

pokračování

nového parc. č. 2699/12 orná půda o rozloze 2044 m²), a též z ortofotomapových podkladů z let 2006, 2009, 2010 a 2012, pořízených z mapového serveru Magistrátu města Opavy.

[22] Uvedené listinné podklady považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné pro posouzení věci. I pokud by žalobkyně byla přítomna výslechu svědků V. a R. A., na rozhodnutí ve věci samé by to nemohlo mít žádný vliv. Jejich výpovědi by totiž obsah nezpochybněných listinných podkladů nezměnily a jak již uvedeno, pouhé sdělení ze dne 9. 10. 2006 k provedení staveb, jejichž odstranění stavební úřad nařídil, nedostačovalo.

[23] Krajský soud v daném případě nesprávně posoudil otázku, zda vada řízení spočívající v nezákonném provedení výslechu svědků mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů ve věci. Závěry stavebního úřadu a stěžovatele o provedení staveb bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu mají dostatečnou oporu v podkladech obsažených ve správním spise i bez přihlídnutí k výpovědím svědků vyslechnutým bez přítomnosti žalobkyně, tj. provedeným v rozporu s právními předpisy. Z napadeného rozhodnutí ostatně plyne, že nezákonně provedené výslechy obou svědků nebyly ani pro stěžovatele rozhodné, jejich výpovědi blíže nehodnotil, toliko shrnul, že „*stavební úřad (...) spis doplnil o vyjádření svědků (...), které nebyly s doplněnými podklady v rozporu.*“ I z toho je zjevné, že závěry správních orgánů obou stupňů obstojí i bez výpovědi svědků.

[24] V návaznosti na výše uvedené se Nejvyšší správní soud dále zabýval námitkou stěžovatele vztahující se k existenci dvou verzí sdělení ze dne 9. 10. 2006. Tutéž otázku posuzoval stavební úřad na stranách 6 až 7 rozhodnutí o odstranění stavby a dospěl k závěru, že listina v provedení v prosté kopii předložená žalobkyní ve správním řízení při kontrolních prohlídkách dne 11. 9. 2012 není hodnověrná. Následně se také krajský soud obsáhle existencí dvou verzí sdělení ze dne 9. 10. 2006 zabýval a dovodil, že jsou obě rovnocenné a obě vyvolávají právní účinky. Uložil tudíž stěžovateli se jimi opětovně zabývat v další řízení. S tím stěžovatel nesouhlasí a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje. I kdyby totiž byl správný závěr krajského soudu o rovnocennosti obou verzí sdělení ze dne 9. 10. 2006, na výsledku správního řízení, tedy povinnosti žalobkyně odstranit dotčené stavby, by to ničeho nezměnilo. Sdělení ze dne 9. 10. 2006, ať již ve kterékoliv z verzí, nemohlo žalobkyni opravňovat k provedení staveb, u nichž bylo nařízeno odstranění, jak výše uvedeno.

[25] Vypořádání této otázky tudíž stojí mimo rozhodovací důvody uvedené věci. Jde o úvahy, jež jsou zcela irelevantní ve vztahu k zákonnosti rozhodnutí o nařízení odstranění staveb, o niž se jednalo v řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud přesto považoval za potřebné se vzhledem k obsahu kasačních námitek k této otázce také vyjádřit.

[26] Jak již kasační soud nastínil, součástí správního spisu byly dvě verze sdělení ze dne 9. 10. 2006, vydaná stavebním úřadem pod stejným číslem jednacím. V první verzi, jež je součástí správního spisu v originálu, stavební úřad „*nemá námitek proti provedení stavebních úprav stavby: zpevněná plocha (dále jen „stavba“) na pozemcích parc. č. 2703, 2699/8 a X v katastrálním území K. u O. v rozsahu uvedeném v ohlášení.*“ Součástí sdělení je dále popis stavebních úprav. K tomuto sdělení stavební úřad dne 25. 6. 2014 vydal usnesení poznamenané do spisu, kterým provedl podle § 156 odst. 1 správního řádu opravu označení jednoho z pozemků, na nichž se stavba nachází, a to namísto „X“ opravil „část X“. Tím uvedl toto sdělení do souladu s ohlášením stavebních úprav. Z tohoto ohlášení současně vyplývá, že k provedení ohlašovaných stavebních úprav se nepoužijí sousední nemovitosti a že žalobkyně je vlastníkem nemovitostí, k nimž se stavební úpravy vztahují. Z připojené katastrální mapy ze dne 3. 10. 2006 a z výpisu z katastru nemovitostí z téhož dne se také podává, že žalobkyně v rozhodné době byla vlastníkem všech dotčených

pozemků, mimo jiné i pozemku parc. č. 2699/10 o rozloze 1107 m² – orná půda. Ten nabyta na základě kupní smlouvy ze dne 20. 6. 2006 s právními účinky vkladu ke dni 27. 6. 2006 od vlastníků V. a R. A. a A. A. Uvedený pozemek vznikl oddělením z pozemku parc. č. X (o původní rozloze 49.709 m²) geometrickým plánem ze dne 18. 5. 2006.

[27] Další verzi sdělení ze dne 9. 10. 2006 žalobkyně předložila stavebnímu úřadu v prosté kopii při kontrolní prohlídce stavby dne 11. 9. 2012. Její originál či ověřená kopie nejsou součástí správního spisu. Tato verze sdělení obsahuje stanovisko stavebního úřadu, že „*nemá námitek proti provedení stavebních úprav stavby: zpevněná plocha a proti provedení drobné stavby oplocení*“ (dále jen „stavba“) na pozemcích parc. č. 2703, 2699/8 a X v katastrálním území K. u O. v rozsahu uvedeném v ohlášení.“ (zvýraznění přidáno soudem). Součástí sdělení je opět popis stavebních úprav stavby zpevněné plochy ve stejném rozsahu jako v případě sdělení, jehož originál se ve správním spise nachází (viz odst. [25]). Navíc obsahuje popis provedení drobné stavby oplocení následujícího znění: „*[o]plocení výšky 2 m bude provedeno z vlnitého pozinkovaného plechu zavěšeného na ocelových sloupcích kotvených do betonových patek.*“ K tomuto sdělení nejsou ve správním spise žádné další podklady, tedy ohlášení, náčrtek situace, výňatek z katastrální mapy či výpis z katastru nemovitostí.

[28] Vzhledem k dalším úvahám Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stavební úřad nařídil odstranit tyto stavby: zpevněnou plochu na pozemku parc. č. 2699/12, oplocení na též pozemku a dále stavbu areálového osvětlení se na pozemcích parc. č. 2699/10 a parc. č. 2699/12. Kasační soud k uvedenému dodává, že ke stavbě areálového osvětlení se nevztahovalo sdělení ze dne 9. 10. 2006 v žádné z jeho verzí. Tato stavba, nacházející se na pozemcích parc. č. 2699/12 a parc. č. 2699/10 v žádném případě nebyla stavbou povolenou či ohlášenou. Závěr stavebního úřadu, že má být odstraněna, tudíž byl od počátku správný, nehledě na existenci sdělení ze dne 9. 10. 2006.

[29] V roce 2006 vydal stavební úřad sdělení ze dne 9. 10. 2006 na základě ohlášení stavebních úprav (udržovacích prací) zpevněné plochy na pozemcích parc. č. 2703, parc. č. 2699/8 a části pozemku parc. č. X v k. ú. K. u O. (touto částí byl s ohledem na nesporný rozsah vlastnických práv i s ohledem na výňatek z katastrální mapy připojený k ohlášení fakticky pozemek parc. č. 2699/10, který byl z pozemku parc. č. X oddělen v květnu 2006 – viz odst. [26]).

[30] Uvedené ohlášení stavebních úprav neobsahovalo žádnou zmínku o drobné stavbě oplocení. O případném ústním doplnění uvedeného ohlášení, které se týkalo pouze stavebních úprav zpevněné plochy, o drobnou stavbu oplocení nebyl u stavebního úřadu proveden ani žádný záznam a ve správním spise se nenachází ani jednoduchý situační náčrt s vyznačením umístění staveb na pozemku, hranic se sousedními pozemky a polohy staveb na nich ve smyslu § 10 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona (dále jen „vyhláška č. 132/1998 Sb.“). Na základě těchto skutečností stavební úřad vyhodnotil, že žalobkyní předloženou prostou kopii sdělení ze dne 9. 10. 2006 nepovažuje za věrohodnou. Tento závěr podpořil i stěžovatel rozbořením vlastnických poměrů k dotčeným pozemkům na základě listinných podkladů nacházejících se ve správním spise a také kasační soud se s nimi ztotožňuje.

[31] Nejvyšší správní soud podotýká, že žalobkyně měla po celou dobu řízení o odstranění stavby možnost předložit originál nebo stejnopis uvedené listiny, čímž by odstranila pochybnosti stavebního úřadu o pravosti jí předkládané verze sdělení, obsahující i souhlas s provedením drobné stavby oplocení. To však žalobkyně neučinila a originál či stejnopis této listiny (srov. postup při písemném vyhotovení rozhodnutí podle § 69 odst. 1 správního řádu, jenž se užije přiměřeně podle 154 téhož zákona i pro sdělení), z níž byla pořízena prostá kopie,

pokračování

po celou dobu řízení nepředložila, ač v řízení tvrdila, že originál měla k dispozici při výslechu svědka K.

[32] I kdyby ale žalobkyně vedle stavební úpravy zpevněné plochy v roce 2006 ohlásila i drobnou stavbu oplocení, jak tvrdila, nemohla být žádná z těchto staveb umístěna na té části pozemku parc. č. X, která z něj byla následně oddělena v podobě samostatného pozemku parc. č. 2699/12. Je tomu tak proto, že žalobkyně byla v rozhodné době roku 2006 vlastníkem toliko pozemku parc. č. 2699/10 (tedy vyčleněné části pozemku z pozemku parc. č. X). Současně žalobkyně netvrdila a ani ve správním spise není založena jakákoliv listina, která by svědčila o tom, že vlastník pozemku parc. č. X poskytl kladné stanovisko s realizací staveb na něm umístěných mimo rozlohu pozemku parc. č. 2699/10.

[33] Pozemek parc. č. 2699/12, na němž byly provedeny stavby zpevněné plochy a oplocení, jejichž odstranění bylo nařízeno, v roce 2006 neexistoval. K oddělení pozemku parc. č. 2699/12, jenž byl využíván jako orná půda, z pozemku parc. č. X došlo až v roce 2008 na základě geometrického plánu č. 77/2008. Tehdy jej také žalobkyně nabyla do svého vlastnictví. Je tedy zřejmé, že se na něj nemohlo vztahovat sdělení ze dne 9. 10. 2006, a to v žádné z tvrzených verzí. Tento závěr je ostatně potvrzen i obsahem nájemních smluv, jež vlastník pozemku parc. č. X uzavřel se společností Kateřinská zemědělská a. s., která mj. pozemek parc. č. X o výměře 48.602 m² (před oddělením pozemku parc. č. 2699/12) v roce 2006, ale ještě i v roce 2008 užívala (viz příloha rozhodnutí o odstranění stavby, obsahující situaci v místě s vyznačením polohy pozemků a staveb na nich).

[34] Z obou verzí sdělení ze dne 9. 10. 2006 je dále patrné, že se měly vztahovat k pouhým stavebním úpravám stavby zpevněné plochy na pozemcích parc. č. 2703, parc. č. 2699/8 a (části) pozemku parc. č. X v k. ú. K. u O., nikoliv ke stavbě zpevněné plochy na pozemku parc. č. 2699/12 ve stejném katastrálním území. Stavební úpravy spočívaly v tom, že „*s]távající zpevnění šterkového podloží bude doplněno a částečně nabrząeno následující skladbou vrstev: cca 20 cm doplnění kameninovou frakcí 32/63 nebo hutněné stavební sutě, cca 15 cm kameninové frakce 8/16, pojízdná betonová dlažba tl. 8 do šotoliny tl. 4 cm. Výškové uspořádkání bude provedeno tak, aby nedošlo k porušení odtokových poměrů okolních parcel. Dešťové vody budou svedeny přes nové vřusti do stávající dešťové kanalizace.*“ Jak již také výše uvedeno, z přílohy ohlášení - náčrtu situace - je zjevné, že onou částí pozemku parc. č. X, k níž se uvedené sdělení (i ohlášení) vztahovalo, byl fakticky pozemek parc. č. 2699/10. K jiné části pozemku parc. č. X se žádné ze dvou sdělení nemohlo vztahovat, neboť žalobkyně prokazatelně nedisponovala kladným vyjádřením vlastníka tohoto pozemku s realizací staveb na něm. To ostatně také nikdo nerozporoval.

[35] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že i pokud by skutečně existovala dvě rovnocenná a vyvolávající tytéž právní účinky sdělení ze dne 9. 10. 2006, jak dovodil krajský soud, na posouzení věci ze strany správních orgánů by to nemělo žádný vliv. Stavby totiž byly provedeny bez příslušných podkladů vyžadovaných stavebním zákonem a stavební úřad neměl jinou možnost, než rozhodnout o jejich odstranění. Sdělení stavební úřadu ze dne 9. 10. 2006, ať již v jakékoliv verzi, na uvedeném nemohlo ničeho změnit, neboť se netýkalo staveb nařizených k odstranění.

[36] S ohledem na to nevznikla stavebnímu úřadu povinnost postupovat způsobem nastíněným krajským soudem v napadeném rozsudku spočívající ve vyvolání procesního postupu, jehož výsledkem by byla změna či zrušení vadného aktu (jednoho ze dvou sdělení ze dne 9. 10. 2006). Takový postup by byl nutný v případě, že by skutečně stavební úřad vydal dne 9. 10. 2006 dvě sdělení s částečně rozdílným obsahem týkajícím se vymezení staveb,

jež jsou autentická, opatřená podpisem úřední osoby a úředním razítkem. Tak by tomu bylo za předpokladu, předložila-li by žalobkyně originál, stejnopis či alespoň ověřenou kopii (opatřenou z originálu listiny) sdělení ze dne 9. 10. 2006 obsahující též souhlas s drobnou stavbou oplocení. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně takovou listinu nepředložila a ani ve správním spise se nenacházela, neměl stavební úřad důvod nahlížet na prostou kopii sdělení ze dne 9. 10. 2006 jako na správní akt vyvolávající právní účinky. Sdělení v této podobě nenavazovalo ani na žádné ohlášení staveb či stavebních úprav ani neodpovídalo ostatním ve správním spise založeným podkladům. Veškeré skutečnosti vyplývající ze správního spisu naopak potvrzují pochyby o pravosti a autentičnosti sdělení předloženého žalobkyní.

[37] Krajský soud při své argumentaci ve prospěch žalobkyně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2004, č. j. 5 Afs 25/2003 - 57. Uvedený rozsudek však na danou věc nedopadá. V daném případě se jednalo o platební výměr na daň z převodu nemovitostí, u něhož nebyly pochybnosti o jeho pravosti, jako tomu bylo v souzené věci. V souzené věci jeho použití není na místě.

[38] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že stavební úřad v tomto případě nepostupoval v rozporu s právními předpisy, když v odůvodnění rozhodnutí o nařízení odstranění stavby uvedl, že za věrohodné a vyvolávající právní účinky považuje to vyhotovení sdělení ze dne 9. 10. 2006, jehož originál měl ve správním spise založený; ten se též obsahově shodoval s ohlášením stavebních úprav, rovněž uloženým u stavebního úřadu a korespondoval i všem dalším podkladům založeným ve správním spise. Krajský soud pochybil, pokud stěžovateli uložil se znovu věrohodností obou sdělení zabývat.

[39] Nejvyšší správní soud se konečně zabýval posouzením použití zásady koncentrace řízení v řízení o odstranění stavby a posouzením, zda žalobkyní v odvolacím řízení předložená kopie sdělení ze dne 9. 10. 2006 opatřená doložkou o její vidimaci je novým důkazním návrhem, na nějž se tato koncentrace řízení vztahuje.

[40] Zásada koncentrace řízení vyplývá z § 82 odst. 4 správního řádu, který stanoví, že „*k novým skutečnostem a ke návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přiblížne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.*“

[41] Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 - 48, „*ustanovení § 82 odst. 4 se snaží vyvažovat právo účastníků řízení vyplývající z ustanovení § 36 odst. 1, tzn. navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, a právo na projednání věci bez zbytečných průtahů. Aplikace tohoto ustanovení správního řádu má svá úskalí spočívající v tom, že správní orgán by měl zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ke čemuž však při odmítnutí dodatečných důkazů a popření nových skutečností nemusí dojít. Z toho také plyne, že ustanovení § 82 odst. 4 prakticky nelze automaticky použít v řízeních vedených z moci úřední, v nichž má být účastníkovi řízení uložena nějaká povinnost. To se podává zejména z ustanovení § 50 odst. 3 věta druhá, podle níž v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 lex specialis. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zabývaných na návrh, tedy řízení o žádosti.*“

pokračování

[42] Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o odstranění stavby je typickým řízením zahájeným z moci úřední, není možné se dovolávat zásady koncentrace řízení, jak činil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Nelze tudíž přisvědčit stěžovateli v jeho tvrzení, že pokud koncentrace řízení byla v posuzovaném případě uplatňována v řízení o dodatečném povolení stavby, může být uplatněna i v navazujícím řízení o odstranění stavby. K této otázce se vyjadřuje komentářová literatura k § 129 stavebního zákona tak, že „*vedení řízení o odstranění stavby není, s výjimkou stanovení okruhu účastníků řízení (§ 129 odst. 10 StavZ) a vydání úkonu přerušení řízení při podání žádosti o dodatečné povolení, procesně upraveno stavebním zákonem, stavební úřad proto bude v jeho průběhu postupovat podle správního řádu. V řízení vedeném z moci úřední o odstranění stavby proto ani nelze, na rozdíl od řízení o žádosti o dodatečné povolení, uplatnit koncentrační zásadu pro uplatňování námitek účastníků.*“ (srov. Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, s. 950 – 970).

[43] Krajský soud tudíž o této otázce učinil v konečném důsledku správný závěr; v daném případě se zásada koncentrace správního řízení neuplatní. Tento závěr však podpořil nesprávnou právní argumentací. V napadeném rozsudku uvedl, že stěžovatel neměl uplatnit koncentraci řízení, neboť úředně ověřená kopie sdělení ze dne 9. 10. 2006, předložená žalobkyní spolu s odvoláním, byla skutečností známou stěžovateli z jeho vlastní úřední činnosti. To neodpovídá obsahu správního spisu ani zjištěnému skutkovému stavu věci.

[44] Co se týká úředně ověřené kopie sdělení ze dne 9. 10. 2006 předložené žalobkyní v odvolacím řízení, tuto nelze považovat za nový důkaz, neboť tutéž listinu ve formě prosté kopie žalobkyně předložila již v průběhu řízení před stavebním úřadem a ten se jejím obsahem zabýval (viz výše) se závěrem, že její obsah s ohledem na veškeré okolnosti daného případu není hodnověrný. Jednalo se však obsahově o stále stejnou listinu, v případě té předložené v odvolacím řízení pouze doplněnou o doložku o vidimaci. To z ní však „hodnověrnější“ listinu nemohlo učinit.

[45] Ověřovací doložka podle § 73 odst. 1 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) potvrzuje, že původní vyhotovení listiny a opis z ní pořízený se co do svého obsahu shodují. Tato doložka připojená ke sdělení ze dne 9. 10. 2006 však nemohla z uvedené listiny učinit autentický originál. Nejvyšší správní soud nadto nepřehlédl, že žalobkyně ani zmíněné vyhotovení sdělení opatřené ověřovací doložkou opět nepřeložila v originálu, nýbrž jen v provedení obsahujícím i tuto doložku v kopii, a to přesto, že správními orgány vznesené pochyby o autentičnosti jí předkládané verze sdělení po celou dobu správního řízení znala. Nevěrohodnost sdělení ze dne 9. 10. 2006 předloženého žalobkyní vzhledem k obsahu ostatních podkladů ve spise tedy i tak přetrvávala.

[46] Z právě uvedeného vyplývá, že sdělení ze dne 9. 10. 2006 opatřené ověřovací doložkou nebylo žádným novým důkazním návrhem, bylo jen dalším vyhotovením téže listiny, jež byla součástí správního spisu již od počátku řízení; nemohla se na ni proto vztahovat žádná koncentrace řízení. To však nic nemění na správnosti závěru přijatého správními orgány, že sdělení ze dne 9. 10. 2006 ve vyhotovení, které se mělo týkat též drobné stavby oplocení, bylo nevěrohodné a nevyvolávající právní účinky.

VI.

[47] Kasační stížnost je z důvodů shora vyložených opodstatněná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[48] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne současně též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. prosince 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu