



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Ladislava Hejtmánka a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců **a) M. S., b) D. S.**, obou zast. JUDr. Stanislavem Krejčím, advokátem se sídlem v Brně, Koliště 39, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, odboru územního a stavebního řízení, se sídlem v Brně, Malinovského nám. 3, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2005, č. j. 29 Ca 277/2003 – 80,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2005, č. j. 29 Ca 277/2003 – 80, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Oba žalobci (dále také jen „stěžovatelé“) napadli shora uvedený rozsudek krajského soudu, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2003, č. j. OÚSR U 03/27451/Šk, a bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. Ve správním řízení bylo pravomocně rozhodnuto o odstranění staveb postavených na cizím pozemku parc. č. 8/1 a 8/10 v B., katastrální území Ž., které byly postaveny bez stavebního povolení, a to podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), když zároveň nebylo vyhověno námitce žalobců týkající se nesouhlasu s novým zahájením řízení o odstranění stavby.

Napadený rozsudek byl žalobci M. S. doručen dne 6. 4. 2005, žalobce podal kasační stížnost dne 21. 4. 2005. Podle ust. § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozhodnutí, přičemž zmeškání lhůty pro podání kasační stížnosti nelze prominout. Žalobci M. S. tak zákonná lhůta pro podání kasační stížnosti uplynula

dne 20. 4. 2005, sám podal kasační stížnost až dne 21. 4. 2005, tedy po uplynutí této lhůty. Za této procesní situace se tak jedná o opožděně podanou kasační stížnost, kterou by bylo namíste odmítnout (ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. za použití ust. § 120 s. ř. s.), nicméně s ohledem na další právní závěry uvedené v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud tímto způsobem nepostupoval, neboť musel zrušit napadený rozsudek v celém rozsahu a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně D. S. podala kasační stížnost v zákonné dvoutýdenní lhůtě, neboť napadený rozsudek jí byl doručen dne 19. 4. 2005, kasační stížnost byla podána dne 21. 4. 2005. Podmínky řízení o kasační stížnosti tak žalobkyně D. S. splnila a Nejvyšší správní soud tak mohl tuto kasační stížnost věcně projednat.

Stěžovatelé napadli pravomocný rozsudek krajského soudu v celém rozsahu a domáhali se jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Důvod uplatnili podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Konkrétně uvedli, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku v předchozím řízení, neboť stěžovatelé na výzvu správního orgánu požádali o rekolaudaci objektu původního zařízení staveniště na rekreační objekt. Správní orgán je vyzval, aby předložili doklady nutné k provedení rekolaudace, stěžovatelé tyto podmínky splnili, správní orgán však rekolaudaci neprovedl. V době, kdy bylo svoláno místní jednání, stěžovatelé zjistili, že správní spis je neúplný. Proto vytykají správnímu orgánu, že zavinil ztrátu dokladů a měl přerušit řízení o odstranění staveb. Řízení o odstranění stavby podle jejich názorů bránila překážka litispendence, neboť nebylo dosud skončeno zahájené rekolaudační řízení. Rovněž vytykají krajskému soudu, že nesvolal jednání.

Dále stěžovatelé uvedli, že správní orgán vycházel z nesprávného závěru, že předmětné stavby jsou nepovolené. Stavby jsou původním zařízením staveniště, toto staveniště bylo vždy součástí stavby a bylo povoleno v řádném stavebním řízení, ve kterém bylo vydáno stavební povolení, jež má mít k dispozici žalovaný. Teprve v roce 2005 se stěžovatelům podařilo zajistit doklady, podle kterých stavby koupili od organizace S. Podle názoru stěžovatelů má žalovaný stavební povolení k dispozici, ale v řízení jej nepředložil. Krajský soud tím, že nenařídil jednání, zabránil stěžovatelům toto stavební povolení předložit k důkazu.

V další části kasační stížnosti stěžovatelé poukázali na to, že před soudem chtěli tvrdit, že nemovitý majetek nabyli a v souladu se zákonem vydrželi. I tato skutečnost podle jejich názoru měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Ač se stěžovatelé po téměř 10 let ve správním řízení domáhali uznání, že stavba byla postavena po řádně provedeném správním řízení a na základě stavebního povolení, v napadeném správním rozhodnutí bylo uvedeno, že stavba byla postavena na cizím pozemku. Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu v napadeném rozsudku, že porušení správního orgánu jsou bezvýznamná, neboť vždy znamenala citelný zásah do jejich života. Krajský soud důkazy nehodnotil, pouze převzal závěry žalovaného.

Stěžovatelé uvedli, že krajský soud převzetím závěrů žalovaného a neúplným zjištěním učinil nesprávný závěr, přičemž toto rozhodnutí je podle jejich názoru zmatečné, neboť není pravda, že stavby stojí ve vodárenském pásmu, když sám vlastní provoz vodárny byl vzhledem k investiční akci v P. zastaven. Současně stěžovatelé požádali o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Žalovaný s podanou kasační stížností nesouhlasil a navrhl ji zamítnout jako nedůvodnou. Z celého obsahu kasační stížnosti není zřejmá ani jediná konkrétní nezákonnost, kterou stěžovatelé obecně tvrdí. V první části stěžovatelé opakují problémy s řízením, které předcházelo řízení o odstranění stavby. Toto správní řízení o odstranění stavby bylo vedeno v souladu se zákonem. V druhé části kasační stížnosti stěžovatelé tvrdí povolenost předmětné stavby. Tuto skutečnost však měli tvrdit již ve fázi řízení o odstranění stavby či v řízení odvolacím. Stěžovatelé v průběhu celého správního řízení nic takového, co nyní tvrdí v kasační stížnosti, nedoložili, a nedokládají ji ani v řízení o kasační stížnosti. Stavba byla v mezidobí již exekučně odstraněna, neboť, ač na pozemcích města B., dlouhou dobu problematizovala stavební řešení kritické dopravní situace v B. – P. Žalovaný upozornil na judikaturu správních soudů, podle níž je nutné soustředit právní výtky již v oprávněm prostředku. Stěžovatelé v žalobě nijak netvrdili, že chtějí dokládat povolenost stavby. Ohledně tvrzení stěžovatelů, že vydrželi pozemek, žalovaný uvedl, že tuto skutečnost měli stěžovatelé uplatnit ve správním řízení. Bez ohledu na toto stanovisko však u stěžovatelů nebyl splněn požadavek dobré víry.

Napadeným rozsudkem byla zamítnuta žaloba žalobců proti napadenému správnímu rozhodnutí a bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení. V odůvodnění krajský soud mj. uvedl, že nemohl přihlídnout k tvrzení žalobců, v němž namítali nezákonnost rozhodnutí o zrušení oznámení o zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby ze dne 21. 5. 1992, neboť žalobci toto tvrzení uplatnili až po zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby. Žalobci tuto skutečnost pouze obecně zmínili v žalobě, proto se k ní však krajský soud vyjádřil tak, že rozhodnutí o zrušení opatření ze dne 23. 8. 2002 není předmětem soudního přezkumného řízení, přičemž se ani nejedná o tzv. závazný podklad ve smyslu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Ohledně žalobního bodu, v němž žalobci uváděli, že v průběhu nově zahájeného správního řízení stavební úřad nepřihlédl k jejich námitce o překážce řízení zahájeného dříve, krajský soud uvedl, že námitka litispendence byla uplatněna až následně a proto nemá povahu žalobních bodů. Ohledně předchozích správních řízení krajský soud uvedl, že správní řád výslovně neřeší otázku přípustnosti rozhodování v řízení novém, kterému předchází řízení totožné, dosud však neskončené. Z hlediska principu dobré správy a právní jistoty lze připustit, že takové duplicitní vedení totožného řízení nepřispívá k právní jistotě zúčastněných osob. V dané věci však o takovou situaci nešlo, neboť řízení o odstranění stavby zahájené oznámením o jeho zahájení ze dne 21. 5. 1992 bylo vedeno s jiným okruhem účastníků řízení, přičemž předmět řízení (stavba) také nebyl totožný s řízením vedeným na základě oznámení ze dne 29. 8. 2002. Správní orgán pak dne 23. 8. 2002 vydal rozhodnutí o zrušení opatření, kterým bylo zrušeno oznámení o zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby ze dne 21. 5. 1992. I když takový postup nemá výslovně oporu ve správním řádu, nelze ho označit za nezákonný postup a v dané věci se nejedná o podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalobci netvrdí, že by zde byly dány podmínky pro dodatečné povolení předmětných staveb, přičemž taková skutečnost není patrná ani z obsahu správního spisu. K žalobnímu bodu, v němž žalobci tvrdili, že se jednalo o legální stavbu staveniště, uvedl, že se jedná o skutečnost, která nebyla uplatněna ve správním řízení. Otázku, kdo postavil předmětnou stavbu, správní orgány neřešily, neboť to není z pohledu ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona podstatné. Podstatné je pouze to, zda stavby byly postaveny bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním a zjištění, kdo je vlastníkem. Ve správním řízení žalobci netvrdili, že by měli být vlastníky staveniště a že by projednávali předem se stavebním úřadem možnost dalšího využití takového staveniště. Ve správním řízení bylo nepochybně zjištěno, že se jedná o stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení, přičemž žalobci žádné podklady nutné pro dodatečné povolení staveb nepředložili.

Z obsahu soudního spisu je patrné, že právní zástupkyni žalobců JUDr. Janě Barvínkové byla dne 29. 10. 2003 doručena výzva, aby případně do dvou týdnů sdělila souhlas či nesouhlas s projednáním věci bez nařízení jednání (podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.). Právní zástupkyně žalobců svým podáním ze dne 30. 10. 2003, soudu doručeným následujícího dne, sdělila, že žalobci nesouhlasí s tím, aby soud rozhodl o věci samé bez jednání.

Tutéž výzvu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. následně soud zasílal JUDr. Janě Barvínkové dne 1. 9. 2004, poté, co došlo k doplnění žaloby. Právní zástupkyně obratem soudu sdělila, že žalobce již nezastupuje, a doručovanou písemnost proto soudu vrátila.

Poté krajský soud výzvu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. doručoval přímo žalobcům (žalobci M. S. byla tato výzva doručena dne 18. 10. 2004, žalobkyni D. S. dne 20. 12. 2004). Ve spise není doklad o tom, že by žalobci na tuto výzvu reagovali.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody podané včasné kasační stížnosti stěžovatelky D. S. (ust. § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná co do tvrzené vady řízení před soudem (ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud musí poznamenat, že podaná kasační stížnost je nepřehledná a nekonkrétní, přičemž většinou neobsahuje právní polemiku s právním názorem krajského soudu zřetelně vyjádřeným v odůvodnění napadeného rozsudku. V kasační stížnosti jsou pak tvrzeny vady podle ust. § 103 odst. 1 s. ř. s., které s napadeným rozsudkem pojmově vůbec spojit nelze (např. je otázkou, proč stěžovatelé uplatňují naprosto obecně tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o zastavení řízení podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když napadají rozsudek, a nikoliv tedy rozhodnutí o zastavení řízení).

Z obsahu kasační stížnosti však lze vyčíst několik stížných bodů, které Nejvyšší správní soud přezkoumal. Stěžovatelé mj. uvedli, že nemohli svá tvrzení uplatnit u soudu a že soud nenařídil jednání a neprovedl navržené důkazy. Tento stížný bod je důvodný. Z obsahu soudního spisu je patrné, že právní zástupkyně stěžovatelů JUDr. Jana Barvínková svým podáním ze dne 30. 10. 2003 (čl. 45 spisu) sdělila, že stěžovatelé nesouhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání, přičemž zároveň připojila originály plných mocí ze dne 8. 7. 2002 a 16. 10. 2002. Jak bylo shora uvedeno, po doplnění žaloby byli žalobci znovu vyzváni výzvou podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., tato výzva jim byla doručena (v té době již je JUDr. Jana Barvínková nezastupovala), a na tuto druhou výzvu nijak nereagovali. Z obsahu soudního spisu i odůvodnění napadeného rozsudku však vyplývá, že krajský soud o věci rozhodl bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.

S takovým procesním postupem však nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

Podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. soud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

Toto zákonné ustanovení stanoví předpoklady (fikci souhlasu), kdy může soud o žalobě rozhodnout bez jednání. Pravidlem při soudním rozhodování je vždy nařízení ústního

jednání, aby byla zachována zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání (srov. též čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky). Výjimkou z této zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání, tato výjimka však musí být vykládána zejména s ohledem na zájmy účastníka řízení, neboť je to tento účastník řízení, o jehož právech se rozhoduje a tento účastník také s řízením disponuje.

Zásadou při projednání žaloby soudem je její veřejné projednání za přítomnosti účastníků řízení (již zmiňovaný článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky). Rozhodování bez nařízení jednání podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. sice stanoví právní fikci souhlasu s takovým postupem, pokud účastník však již jednou vyslovil s takovým postupem svůj nesouhlas (jako se to stalo v tomto případě), musí krajský soud při projednání věci takový jeho procesní úkon respektovat. Vyslovený nesouhlas s projednáním věci tak brání soudu rozhodnout věc bez nařízení jednání, byť na v pořadí druhou výzvu podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. stěžovatelé nereagovali.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu pokud již krajský soud ve spise má výslovný nesouhlas účastníků s projednáním věci bez nařízení jednání, nemůže při doručení výzvy nové podle ust. § 51 odst. 1 s. ř. s., když na ni účastníci nereagují, vycházet z fikce jejich souhlasu, neboť přednost musí mít již dříve vyslovený nesouhlas účastníků řízení s takovým postupem. Jak již bylo uvedeno, právo na ústní a veřejné projednání věci je právem základním a ústavním, a proto musí být v soudním řízení respektováno při výkladu procesního právního předpisu (zde soudního řádu správního). Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že nelze obecně vyvodit ze znění ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. zákaz nové výzvy k souhlasu s projednáním věci bez jednání, pokud však již ve stejném řízení účastník jednou s takovým postupem nesouhlasil, nelze již aplikovat tzv. fikci souhlasu podle tohoto ustanovení. Za takové procesní situace je možnost rozhodnout věc bez nařízení jednání pouze tehdy, pokud sám účastník (tedy ten, kdo s věcí samou a v tomto směru i řízením procesně disponuje) takový souhlas s projednáním věci výslovně uvede, a tím tak změní svůj předchozí procesní úkon.

Proto je tento stížní bod podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. důvodný, neboť se jednalo o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Za tohoto stavu, kdy toto základní právo stěžovatelů bylo v řízení před krajským soudem porušeno, tak Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení (ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek v celém rozsahu, tedy jak ve vztahu ke stěžovateli D. S., tak i M. S., neboť v tomto případě nemůže být vázán rozsahem kasační stížnosti (ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.), neboť napadeným rozsudkem bylo rozhodováno o žalobě obou stěžovatelů proti jednomu správnímu rozhodnutí. Proto bez ohledu na skutečnost, že kasační stížnost M. S. byla podána po uplynutí zákonné lhůty a u tohoto stěžovatele tak nebyly splněny podmínky řízení, Nejvyšší správní soud musí zrušit rozhodnutí v celém rozsahu.

V dalším řízení tak krajský soud musí k projednání věci nařídit jednání a poté znovu o žalobě rozhodnout. Krajský soud je právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (ust. § 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud zároveň rozhodne o náhradě nákladů řízení, a to jak řízení žalobního, tak i řízení o kasační stížnosti (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

Pro úplnost, aby Nejvyšší správní soud vyčerpал obsah podané kasační stížnosti, však musí uvést, že se plně ztotožňuje s právními závěry, z nichž vycházel krajský soud při hodnocení důvodnosti žaloby. Krajský soud zcela správně posoudil překážku litispendence (neboť tvrzení žalobců se opírají o řízení jiné, nikoliv o předmětné správní řízení), stejně jako právní hodnocení povolenosti předmětné stavby. Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, pouze poznamenává, že při řízení o odstranění stavby podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jsou to stěžovatelé, kdo sami musí doložit veškeré podklady pro rozhodnutí a prokázat soulad stavby s veřejným zájmem. Pokud této své povinnosti nedostojí již v řízení před správním orgánem, podmínky pro odstranění stavby jsou splněny a správní orgán nijak nepochybí, když takové odstranění stavby svým rozhodnutím nařídí (ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona). Skutečnosti, které se týkají vlastnických vztahů k předmětným stavbám či pozemkům, na nichž stojí, které stěžovatelé uváděli v kasační stížnosti, nemají na povahu rozhodnutí o odstranění stavby žádný vliv, neboť stavební zákon je nijak nezohledňuje. Navíc množství těchto stížních námitek uplatnili stěžovatelé poprvé až v kasační stížnosti, což je nepřípustné (ust. § 104 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v novém rozhodnutí pak posoudí i rozsah, v němž napadli žalobci pravomocné správní rozhodnutí, s ohledem na zásadu koncentrační (ust. § 71 odst. 2 s. ř. s.), což ostatně již přílehavě učinil v napadeném rozsudku.

S ohledem na rozhodnutí ve věci samé již Nejvyšší správní soud nerozhodoval o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. září 2006

JUDr. Radan Malík
předseda senátu