



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudkyně JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., ve věci

žalobce: **Bc. M. P.**
bytem
zastoupený zmocněncem Mgr. Ing. P. D.
bytem P. 705/84, B.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

za účasti: **Ing. L. O.**
bytem T. 864/1, K.
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Opatrným
sídlem Masarykovo nám. 128, Kroměříž

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2016, č. j. KUZL 61181/2016, sp. zn. KUSP 48278/2016 ÚP-Mor,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Po uskutečnění kontrolní prohlídky nařídil Městský úřad Kroměříž, stavební úřad, rozhodnutím ze dne 19. 4. 2016, č. j. 02/320/015177/15/2016/Net-18, vlastníkům stavby „Objekt č. p., M. n.“ (J. P. a Bc. M. P.), umístěné na pozemku st. p. v katastrálním území K., provedení nutných zabezpečovacích prací z důvodu havarijního stavu stavby.
2. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce blanketní odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce v podané žalobě popsal průběh řízení před správními orgány a namítl, že žalovaný nedostál povinnosti přezkoumat správnost rozhodnutí stavebního úřadu ve smyslu § 89 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zabezpečovací práce nařízené stavebním úřadem byly žalobcem provedeny na základě statického posouzení vypracovaného znaleckým ústavem STATIKUM s. r. o. Žalovaný po žalobci požaduje, aby jen pro naplnění rozhodnutí stavebního úřadu provedl technicky zcela zbytečné a nevhodné práce, přičemž zabezpečovací práce provedené dle statického posouzení splňují podmínky pro statické zabezpečení stavby.
5. Stavební úřad nařídil zakrytí stavby, nestanovil však konkrétní způsob. Napadené rozhodnutí popisuje způsob provizorního zakrytí stavby, který vyvolává obavy, zda stavební úřad či přizvaný statik viděl konstrukci krovu. Realizací navrženého zakrytí střechy objektu by z důvodu hniloby střechy hrozilo její okamžité zřícení či odnesení poryvem větru.
6. Žalovaný nevypořádal námitky vznesené v průběhu správního řízení, proto napadené rozhodnutí nesplňuje základní náležitosti správního rozhodnutí a není přezkoumatelné.
7. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.
8. V replice ze dne 21. 3. 2017 žalobce setrval na své argumentaci obsažené v žalobě.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že z napadeného rozhodnutí je zcela zřejmé, že přezkoumal rozhodnutí stavebního úřadu co do zákonnosti tak, jak mu ukládá § 89 odst. 2 správního řádu. Správnost rozhodnutí přezkoumal pouze na základě odvolání odvolatelky J. P. Žalobce ani po výzvě k doplnění odvolání neuvedl, v čem spatřuje nezákonnost nebo nesprávnost rozhodnutí stavebního úřadu.
10. Žalobce argumentuje, že se žalovaný nezabýval jeho námitkami, nicméně v odvolání žádné námitky nevznesl. Žalovaný se proto zabýval pouze zákonností rozhodnutí stavebního úřadu, přičemž neseznal rozpor s právními předpisy.

11. K námitce, že postupem stavebního úřadu došlo k obecnému ohrožení, žalovaný uvedl, že nařízení nutných zabezpečovacích prací je nástroj zvláštní pravomoci stavebního úřadu, který je možné využít pouze za podmínek stanovených v zákoně. Jedná se o nutné a dočasné řešení učiněné stavebním úřadem ve veřejném zájmu z moci úřední, nikoli v zájmu vlastníků nemovitosti.
12. Vzhledem k výše uvedenému žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Ústní jednání

13. Při ústním jednání dne 19. 3. 2019 účastníci setrvali na svých stanoviscích.
14. Žalobce doplnil, že dne 19. 4. 2016 se uskutečnila kontrolní prohlídka se závěrem, že bylo odstraněno bezprostřední ohrožení života. Téhož dne však stavební úřad nařídil provedení zabezpečovacích prací, přestože již ohrožení nehrozilo. Závěry stavebního úřadu tak jsou v rozporu s protokolem z předmětné kontrolní prohlídky.
15. Žalovaný k tomu uvedl, že předmětnou argumentaci vznesl žalobce nad rámec uplatněných žalobních námitek. K věci samé pak zmínil, že protokol z 19. 4. 2016 konstatoval, že nehrozí bezprostřední ohrožení na veřejném prostoru. Jednalo se o reakci na momentálně vzniklou situaci, kdy žalobce přizval hasiče k prohlídce stavby. Podle § 135 odst. 2 stavebního zákona lze zabezpečovací práce nařídít i tehdy, ohrožuje-li stavba zdraví; není nutná hrozba bezprostředního ohrožení.
16. Soud při jednání konstatoval podstatný obsah soudního a správního spisu. Dokazování soud neprováděl, neboť žalobce na návrzích důkazů uplatněných v žalobě ani v podání ze dne 13. 2. 2019 netrval. Žalovaný doplnění dokazování nepožadoval a ani soud ze své vlastní vůle neshledal potřebu doplnit skutkový stav zjištěný správními orgány ve správním řízení.

V. Posouzení věci soudem

17. Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*), a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
18. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
19. Žalobce namítal, že žalovaný nepřezkoumal správnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu.
20. Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho odvolatel napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.
23. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost

napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy vyžaduje-li to veřejný zájem.

24. Otázkou postupu správních orgánů v případě blanketních odvolání, resp. postupem správních orgánů v případech absence některých z náležitostí dle § 37 odst. 2 či § 82 odst. 2 správního řádu se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53, uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008-30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS).“ V rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014-34, Nejvyšší správní soud na uvedené závěry navázal a konstatoval, že „[o]dvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly „blanketně“ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71). Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.“ Ke stejnému závěru pak Nejvyšší správní soud dospěl v řadě dalších svých rozhodnutí (viz např. rozsudky ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014-43, ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016-28, či ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67).
25. Odvolání jako řádný opravný prostředek je plně v dispozici toho, kdo jej podal. Je to odvolatel, který má vymezit, s jakým okruhem otázek se má odvolací orgán vypořádat v souladu s příslušnou právní úpravou; nikdo jiný jeho úlohu a pozici nemůže nahradit. Pokud jde o rozsah přezkumu, pro odvolání ve správním řízení platí tzv. omezený revizní princip. Při uplatnění tohoto principu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu. Správnost rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání nebo tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Řada skutkových otázek, a v návaznosti na to i právních otázek, které je třeba řešit, totiž může být známa po přečtení odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pouze odvolateli. Je-li podáno blanketní odvolání, bez uplatnění jakýchkoli právních nebo skutkových námitek, je povinností správního orgánu přezkoumat v zásadě toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71, publ. pod č. 1580/2008 Sb. NSS, popř. rozsudek ze dne 23. 4. 2015, č. j. 2 As 215/2014-43).

26. V projednávaném případě nemělo odvolání žalobce ze dne 19. 5. 2016 všechny zákonem předpokládané náležitosti. Neobsahovalo žádné konkrétní námitky proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tj. žádné námitky proti nezákonnosti ani proti správnosti prvostupňového rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu. Žalovaný proto dne 23. 5. 2016 vyzval žalobce k odstranění nedostatků podání, tedy k uvedení konkrétních skutečností, z nichž dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvod). K doplnění odvolání stanovil lhůtu 5 dnů. Žalobce na výzvu v určené lhůtě (ani později) nereagoval a podané odvolání nedoplnil.
27. Soud shledal správným postup žalovaného, který vyzval žalobce k odstranění vad podaného odvolání a k doplnění konkrétních odvolacích důvodů (k tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 9 As 61/2009-63, či ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009-53). Žalobci byla poskytnuta možnost vady svého podání v přiměřené lhůtě odstranit. Pokud však ve stanovené lhůtě, ani později, odvolání neodůvodnil, nelze v řízení o podané žalobě s úspěchem žalovanému vytýkat, že se ve vztahu k odvolání žalobce obsáhle nezabýval správností rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Rozsah, v jakém byl žalovaný povinen napadené rozhodnutí přezkoumat, vyplývá z § 89 odst. 2 správního řádu. Citované ustanovení závazně určuje správnímu orgánu meze odvolacího přezkumu. Zákonnost rozhodnutí a řízení předcházejícího jeho vydání zkoumá odvolací orgán obecně, na základě skutečností zřejmých ze spisu. Při absenci konkrétních odvolacích námitek nelze žalovanému vyčítat, že jsou jeho závěry strohé a povšechné. Vymezení konkrétních odvolacích námitek ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu proti prvostupňovému rozhodnutí je zcela v dispozici účastníka řízení. Zůstane-li účastník pasivní a v odvolání neuvede konkrétní argumentaci proti zákonnosti či správnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, dostane se mu toliko obecného přezkumu v intencích § 89 odst. 2 věta první správního řádu. Úlohou správního orgánu není domýšlet, resp. dotvářet, obsah odvolání. Takovým přístupem by správní orgán vykročil ze zákonem stanovených mezí jeho přezkumu.
28. Podal-li žalobce pouze blanketní odvolání, které ani na výzvu žalovaného nedoplnil, přezkoumal žalovaný toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a nezabýval se správností napadeného rozhodnutí. Po provedení tohoto přezkumu dospěl žalovaný k závěru, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v souladu s právními předpisy, netrpí žádnými vadami, které by zakládaly důvod pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí, a je tedy zákonné. Ani soud s ohledem na obsah podaného odvolání neshledal rozpor rozhodnutí správního orgánu I. stupně s právními předpisy. Rovněž rozsah odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného považuje soud s ohledem na míru přezkumu za dostatečný (přiměřeně srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publikovaný pod č. 2162/2011 Sb. NSS).
29. Námitka nedostatečného rozsahu přezkumu odvolacím orgánem tak není důvodná.
30. Žalobce v podané žalobě dále uplatnil námitky směřující do věci samé. K tomu soud uvádí, že s ohledem na skutečnost, že žalobce v odvolacím řízení neuplatnil žádné konkrétní odvolací námitky, v důsledku čehož žalovaný ve vztahu k žalobci správnost rozhodnutí stavebního úřadu nehodnotil (tu zkoumal jen na základě odvolání odvolatelky J. P., která však žalobu nepodala), nemůže se ani soud blíže vyjadřovat k námitkám žalobce

směřujícím do věci samé, neboť v odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoduše není žádná argumentace, jejíž správnost a zákonnost by soud mohl přezkoumat.

31. V obecné rovině lze nicméně poznamenat, že podle správního spisu podal žalobce jako vlastník stavby dne 7. 3. 2016 stavebnímu úřadu podání nazvané jako ohlášení zabezpečovacích prací, včetně statického posouzení havarijního stavu objektu znaleckým ústavem STATIKUM s. r. o. (statické posouzení havarijního stavu ze dne 6. 11. 2015 vypracované na žádost žalobce). Stavební úřad posoudil podání jako podnět k provedení kontrolní prohlídky za účelem zjištění skutkového stavu pro účely případného nařízení nutných zabezpečovacích prací a nařídil na den 31. 3. 2016 kontrolní prohlídku. Při kontrolní prohlídce byli přítomní seznámeni s obsahem statického posouzení havarijního stavu objektu ze dne 6. 11. 2015, přičemž vlastník sousední stavby M. n. č. p. vyslovil nesouhlas se způsobem sanace stavby navrženým ve vypracovaném znaleckém posudku. Touto sanací mělo být nevratným způsobem zasaženo do štitové zdi mezi objekty, přičemž otázka, komu a v jakém rozsahu náleží vlastnické právo ke štitové zdi, je mezi vlastníky sporná. Z tohoto důvodu vyzval stavební úřad vlastníky stavby k předložení návrhu statického zabezpečení stavby a k návrhu dočasného způsobu zakrytí otvoru ve střešní konstrukci tak, aby nedocházelo k dalšímu poškození stavby z důvodu zatékání do ní. Po provedení kontrolní prohlídky stavby požádal stavební úřad autorizovaného inženýra pro geotechniku, statiku a dynamiku staveb k provedení statického posouzení objektu. Dne 19. 4. 2016 proběhla z podnětu žalobce prohlídka stavby za účasti HZS Zlínského kraje. Přímou na místě provedl HZS práce zamezující bezprostřednímu ohrožení života, zdraví osob a zvířat na veřejném prostoru (viz bod 3). Bylo tedy uzavřeno, že bylo odstraněno bezprostřední ohrožení života a zdraví a že nehrozí bezprostřední zřícení obvodové (uliční) zdi. Dále bylo konstatováno, že musí být zajištěna stabilita objektu dle bodu 4. Poté téhož dne (19. 4. 2016) vydal stavební úřad rozhodnutí, kterým nařídil provést nutné zabezpečovací práce z důvodu havarijního stavu objektu.
32. Podle § 132 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, *je stavební úřad oprávněn ve veřejném zájmu nařizovat nutné zabezpečovací práce na stavbě. Z ustanovení § 135 odst. 2 stavebního zákona dále vyplývá, že stavební úřad nařídí vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací, jestliže stavba svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, není-li nutné ji neodkladně odstranit.* Podle odstavce 5 citovaného ustanovení pak *odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, popřípadě vyklizení stavby může stavební úřad naříditi i bez předchozího projednání s vlastníkem stavby.*
33. Co se týče přezkumu zákonnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, žalovaný nezjistil nesoulad se zákonem. Řízení o nařízení nutných zabezpečovacích prací je řízení zahajované stavebním úřadem z moci úřední. Stavební úřad v něm zjišťuje a zvažuje, zda jsou v konkrétním případě objektivně dány skutkové a právní předpoklady, které podmiňují nařízení nutných zabezpečovacích prací na stavbě. Shledal-li stavební úřad objekt jako havarijní, o čemž není mezi stranami sporu, a stavba svým technickým stavem ohrožovala zdraví a životy osob nebo zvířat, byl oprávněn naříditi nutné zabezpečovací práce. Námitky žalobce zpochybňující věcnou správnost rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací konkretizované poprvé v podané žalobě nejsou důvodné (viz bod 0 výše; přiměřeně srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 9. 2010, č. j. 22 Ca 153/2009-25).

34. Uváděl-li zástupce žalobce při jednání, že rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací nebylo možné vydat s ohledem na závěry kontrolní prohlídky ze dne 19. 4. 2016, nelze jeho argumentaci přisvědčit. Přestože uvedená argumentace byla vznesena poprvé až při jednání soudu a jednalo se tak o námitku uplatněnou po lhůtě (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.), soud pro větší přesvědčivost rozsudku doplňuje, že závěry kontrolní prohlídky ze dne 19. 4. 2016 nemohly zákonnost rozhodnutí o nařízení nutných zabezpečovacích prací ovlivnit. Jak správně poznamenala zástupkyně žalovaného u jednání, stavební úřad nařídí provedení nutných zabezpečovacích prací podle § 135 odst. 2 stavebního zákona, ohrožuje-li stavba svých technickým stavem zdraví a životy osob nebo zvířat. Závěry kontrolní prohlídky hovořily o odstranění bezprostředního ohrožení života a zdraví, nicméně dále z nich vyplývala hrozba obecného ohrožení, což bylo zohledněno v dalších závěrech z kontrolní prohlídky, že musí být zajištěna stabilita objektu zabezpečovacími pracemi popsány v bodě 4 protokolu sp. zn. 02/320/015177/15/2016/Net-13. Ani tato námitka by tak nemohla být důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

35. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
36. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
37. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil. Neshledal rovněž důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích dalších nákladů řízení (ostatně osoba zúčastněná na řízení ani náhradu nákladů řízení nepožadovala).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 19. března 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
B. Z.