



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci žalobce: **Město Jindřichův Hradec**, Klášterská 135/II, Jindřichův Hradec, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy ČR**, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného čj. 6/2011-120-STSP/2, ze dne 6. 1. 2011,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Ministerstva dopravy čj. 6/2011-120-STSP/2, ze dne 6. 1. 2011. se z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 2.000,- Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) čj. KUJCK/14874/2010/ODSH/24 ze dne 15. 10. 2010. Posledně uvedeným rozhodnutím krajský úřad rozhodl v přezkumném řízení zahájeném z podnětu Sjednocené organizace nevidomých a slabozrakých ČR tak, že zrušil a vrátil správnímu orgánu prvního stupně pravomocné rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec, odboru dopravy čj. DOP/ 46742/09/KR ze dne 20. 10. 2009, jímž bylo povoleno užívání stavby „Stavební úpravy místních komunikací v centru Jindřichova Hradce – ulice Klášterská, Růžová, Masarykovo náměstí v Jindřichově Hradci“. Žalobce byl účastníkem řízení jako stavebník a vlastník komunikací, jež byly předmětem kolaudačního rozhodnutí. Žalobce v žalobě uvedl, že kolaudační rozhodnutí k výše uvedené stavbě již bylo přezkoumáváno krajským úřadem v červenci roku 2008, kdy bylo toto zrušeno z důvodu porušení povinnosti speciálního stavebního úřadu, tj. povinnosti postupovat při kolaudaci

stavby podle obecných technických požadavků zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace podle požadavků vyhlášky č. 369/2001 Sb. o obecných technických požadavcích zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace (dále také „vyhláška“). Konkrétní závady stavby z hlediska jejích požadavků se týkaly míst s chybějícími signálními pásy, chybného směrového vedení signálních pásů u některých přechodů pro chodce a míst s chybějícími varovnými pásy u snížených obrubníků chodníků v místech vjezdů do přilehlých nemovitostí. Mezi důvody, pro které krajský úřad zrušil kolaudační rozhodnutí, nebylo porušení zákazů ve věci užití stejného materiálu jak pro vytvoření signálních a varovných pásů, tak na veřejně přístupných plochách a komunikacích, tj. zákazu shodných materiálů, stanoveného v posledních větách ustanovení § 3 odst. 3 a 4 vyhlášky, a to s ohledem na závažné důvody, pro které lze vyhlášku neaplikovat v souladu s ustanovením § 1 odst. 2 vyhlášky. V závěru odůvodnění dal krajský úřad speciálnímu stavebnímu úřadu závazný pokyn, aby po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí stanovil stavebníkovi lhůtu k odstranění uvedených závad, tj. závad spolehlivě zjištěných v přezkumném řízení a k uvedení stavby do souladu s vyhláškou.

Krajský úřad podle názoru žalobce ve svém rozhodnutí již jednou uznal, že k porušení povinnosti ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 a 4 vyhlášky měl závažný důvod. Tímto závažným důvodem je skutečnost, že k danému účelu nebyl schválený materiál na trhu. I přes existenci tohoto vážného důvodu uvedl krajský úřad, že žalobce neměl k porušení ustanovení § 2 písm. i), j) (signální a varovný pás) a ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky důvod žádný.

Žalovaný odvolání žalobce proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 7. 2008 potvrdil a ztotožnil se plně s jeho závěry. Na základě těchto rozhodnutí provedlo město Jindřichův Hradec v roce 2009 úpravy a doplnění orientačních prvků a bylo dne 20. 10. 2009 vydáno nové kolaudační rozhodnutí, jež vycházelo ze stavu, kdy byly odstraněny všechny závady, jež byly důvodem pro zrušení původního kolaudačního rozhodnutí. Ostatně tato skutečnost byla poté konstatována i krajským úřadem v jeho sdělení ze dne 22. 10. 2009, čímž reagoval na stížnost představitele Sjedenocené organizace nevidomých a slabozrakých České republiky (dále jen „SONS“) p. Aleše Klaboucha, který napadal kolaudační rozhodnutí ze dne 20. 10. 2009. Krajský úřad ve sdělení uvedl, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, neboť závady, kvůli nimž bylo původní rozhodnutí zrušeno, byly již odstraněny.

Na základě dalšího podnětu SONS zahájil dne 8. 6. 2010 krajský úřad přezkumné řízení ve věci nově vydaného kolaudačního rozhodnutí ze dne 20. 10. 2009. Přílohou podnětu byl znalecký posudek Prof. Ing. Dr. R. B. Dr.Sc. ze dne 29. 12. 2009. Proti usnesení o zahájení přezkumného řízení se žalobce odvolal, žalovaný však odvolání usnesením ze dne 15. 7. 2010 zamítl. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 15. 10. 2009 zrušil kolaudační rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 20. 10. 2009, a to na základě zjištění, že materiál použitý na dané stavbě na realizaci signálních a varovných pásů nesplňoval v té době požadavky stavebního zákona a vyhlášky. Toto zjištění opřel krajský úřad podle žalobce pouze o shora citovaný znalecký posudek.

Dle názoru žalobce je žalobou napadené rozhodnutí žalovaného čj. 6/2011.120-STSP/2 ze dne 6. 1. 2011 nezákonné, neboť žalovaný již vydal rozhodnutí, v němž neshledal závady ohledně materiálu použitého na realizaci signálních a varovných pásů, a to na základě skutečnosti, že žalobce měl závažný důvod, a to ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky, k porušení zákazu užití materiálu, jinak používaného k jinému účelu, na signální a varovné pásy. I žalovaný zde konstatoval, že tímto vážným důvodem byla absence schváleného materiálu na trhu v rozhodné době. Naproti tomu žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí

došel ke zcela opačnému závěru na základě znaleckého posudku, který však nemůže být použit pro podjatost osoby Prof. B., zpracovatele posudku, který má majetkovou účast ve společnosti, jejíž výrobky v posudku doporučuje. Měl-li podle žalobce žalovaný pochybnosti o vhodnosti použití materiálů a jejich souladu s vyhláškou a tedy existenci vážného důvodu na straně žalobce, mohl si již v předcházejícím přezkumném řízení opatřit jako důkaz znalecký posudek, jehož zadání by však vycházelo z podnětu správního orgánu. Správní orgán však ve svém předcházejícím rozhodnutí konstatoval pouze absenci orientačních prvků pro nevidomé a slabozraké v některých nebezpečných místech, nikoli však použití nevhodného materiálu. Žalobce uvedl, že plně v souladu se závěry správního orgánu a v dobré víře, že kolaudační rozhodnutí netrpí jinými vadami, provedl opravy, kterými odstranil závady tvrzené správním orgánem.

Na výzvu soudu poskytl žalovaný k obsahu žaloby vyjádření, ve němž zopakoval, že žalobce v odvolání namítl podjatost zpracovatele znaleckého posudku Prof. B. s odůvodněním, že v posudku je vícekrát odkazováno na výrobky společnosti COMING Plus, a. s., jejíž je Prof. B. zakladatelem a bývalým členem jejího vrcholového managementu. Dále konstatoval, že v případě Prof. B. se jednalo o osobu zapsanou v seznamu znalců podle zákona č. 36/1967 Sb. o znalcích a tlumočnících a tento posudek předložila SONS společně s podnětem k zahájení přezkumného řízení dne 17. 6. 2010 krajskému úřadu. V daném případě se nejednalo o postup podle ustanovení § 56 správního řádu, ale posudek sloužil jako jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí podle ustanovení § 50 správního řádu. Z tohoto důvodu nemohl krajský úřad rozhodnout o námitce podjatosti znalce. Žalovaný dále zjistil, že Prof. B. byl jako předseda představenstva společnosti COMING Plus, a. s. zapsán do 4. 9. 2004, tj. v době před zpracováním posudku. Dále žalovaný uvedl, že vyhláška č. 369/2011 Sb. byla účinná v době od 15. 12. 2001 do 18. 12. 2009, tedy i v době přípravy stavby. Podle ustanovení § 1 odst. 1 vyhlášky se podle této vyhlášky postupuje mimo jiné i při povolování, ohlašování, provádění a kolaudaci staveb. V ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky pak stanoví, že ustanovení této vyhlášky se použijí i při provádění udržovacích prací, změn staveb, změn v užívání staveb, pokud to závažné důvody nevylučují. Žalobce v průběhu řízení tvrdil, že se jednalo o pouhou změnu již dříve dokončené stavby. Ustanovení § 139b odst. 3 písm. c) zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (účinného do 31. 12. 2006 dále jen „stavební zákon“) změnou stavby rozumí stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější i půdorysné i výškové ohraničení stavby. Jednalo-li by se tedy o pouhou změnu stavby, spadala by tato do kategorie úprav vyžadujících pouhé ohlášení speciálnímu stavebnímu úřadu. Ve výroku stavebního povolení se však výslovně uvádí, že se povolení vydává podle ustanovení § 66 stavebního zákona, tedy jako stavební povolení, nikoli podle ustanovení § 85 (změna užívání stavby) nebo § 86 (udržovací práce). Konkrétní název stavby nemá podle žalovaného na tuto skutečnost vliv. V dalším žalovaný zopakoval argumentaci uplatněnou v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Dne 23. 11. 2007 vydal Městský úřad Jindřichův Hradec rozhodnutí, jímž povolil užívání stavby „Stavební úpravy místních komunikací v centru Jindřichova Hradce - ulice Klášterská, Růžová, Masarykovo náměstí“. Po právní moci tohoto rozhodnutí podal dne 6. 12. 2007 A. K., člen oblastní rady SONS, podnět k provedení přezkumného řízení stran pravomocného kolaudačního rozhodnutí. Poté, co krajský úřad v přezkumném řízení kolaudační rozhodnutí zrušil, se žalobce proti tomuto zrušujícímu rozhodnutí dne 7. 3. 2008 odvolal a žalovaný dne 28. 5. 2008 vydal rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí krajského úřadu

zrušeno. Dne 18. 7. 2008 vydal krajský úřad na základě dalšího podnětu rozhodnutí, jímž kolaudační rozhodnutí ze dne 23. 11. 2007 znovu zrušil a věc vrátil k novému projednání. Dne 7. 8. 2008 se žalobce proti tomuto rozhodnutí odvolal a žalovaný následně rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 7. 2008 potvrdil. Žalobce jako stavebník poté provedl na předmětné stavbě úpravu směrového vedení signálních pásů a doplnění chybějících varovných a signálních pásů. Dlažba použitá na vytvoření těchto pásů zůstala beze změny a je stále tvořena vozovkovou dlažbou. Dne 20. 10. 2009 vydal Městský úřad Jindřichův Hradec kolaudační rozhodnutí, kterým povolil užívání předmětné stavby. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že nedostatky, pro něž bylo předešlé kolaudační rozhodnutí zrušeno, byly odstraněny. Dne 10. 5. 2010 podala Sjednocená organizace nevidomých a slabozrakých ČR (SONS) podnět k provedení přezkumného řízení stran kolaudačního rozhodnutí ze dne 20. 10. 2009, jímž bylo povoleno užívání předmětné stavby. Usnesením ze dne 8. 6. 2010 krajský úřad zahájil na základě tohoto podnětu přezkumné řízení. Odvolání žalobce do tohoto usnesení o zahájení přezkumného řízení žalovaný rozhodnutím čj. 523/2010-120-STSP/2 zamítl.

Rozhodnutím ze dne 18. 10. 2010 zrušil krajský úřad v přezkumném řízení kolaudační rozhodnutí městského úřadu ze dne 20. 10. 2009 a věc vrátil k novému projednání. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce podáním ze dne 29. 10. 2010 odvolal. V odůvodnění rozhodnutí krajský úřad nejprve zrekapituloval, že dne 20. 11. 2009 nabylo právní moci předmětné kolaudační rozhodnutí. Dne 10. 5. 2010 obdržel krajský úřad podnět SONS k zahájení přezkumného řízení ve věci kolaudačního rozhodnutí. Přílohou podnětu byl jako listinný důkaz přiložen znalecký posudek „Znalecký posudek o projektu a provedení stavby pozemních komunikací Masarykovo náměstí, ulice Klášterská a Růžová v Jindřichově Hradci“ vypracovaný dne 29. 12. 2009 Prof. B.. Z předloženého znaleckého posudku vyplynulo, že materiál použitý na realizaci signálních, varovných a jiných vodících pásů v předmětných lokalitách nesplňuje požadavky stavebního zákona a vyhlášky. Dále bylo konstatováno, že podle stanoviska SONS a nevidomé A. H. a zároveň z důvodu rozporu s požadavky stavebního zákona nemůže použitý stavební materiál zajistit podmínky pro samostatný a bezpečný pohyb nevidomých a slabozrakých. Posudek dále konstatoval, že v době projektování a realizace stavby byl na trhu k dispozici materiál použitelný v dlažbě z kamenné mozaiky a splňující uživatelské prvky pro nevidomé a slabozraké a že současné provedení stavby vykazuje i další vážné chyby ohrožující samostatný a bezpečný pohyb nevidomých po veřejných komunikacích. Krajský úřad dále zrekapituloval námitky žalobce uplatněné v jeho odvolání proti usnesení (o tomto posléze rozhodl žalovaný), jímž bylo zahájeno přezkumné řízení a vyjádřil současně vlastní právní názor k těmto námitkám. Jako zásadní důvod hovořící pro zrušení kolaudačního rozhodnutí pak krajský úřad posoudil skutečnost, jež byla měla být žalobci známa již před vypracováním posudku, že pro signální a varovné pásy použil dlažební prvky, nemající speciální hmatovou úpravu pro zrakově postižené a nejsou pro daný účel schváleny, tj. nemají prohlášení o shodě dle platného nařízení vlády. Krajský úřad svůj závěr dále opřel o názor Mgr. D., odborníka na problematiku odstraňování architektonických bariér SONS, že použité prvky nejsou dostatečně rozeznatelné slepeckou holí a náslapem od okolní dlažby. Krajský úřad přitom souhlasí s názorem znalce, že vnímatelnost signálních a varovných prvků může posoudit pouze nevidomý (resp. odborník SONS). Stavební úřad měl tedy podle názoru krajského úřadu vydáním kolaudačního rozhodnutí porušit ustanovení § 138a stavebního zákona, tj. povinnost postupovat při kolaudaci stavby podle obecných technických požadavků zabezpečujících užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace. Krajský úřad na závěr zopakoval, že námitkou podjatosti Prof. B. se zabýval již v řízení vedeném podle ustanovení § 14 správního řádu, v němž došel k závěru, že Prof. Bareš nemůže být

podjatý, neboť jakkoli výrobky společnosti COMING Plus a. s. v posudku zmiňuje, netrvá na tom, že se v tomto případě jedná o jediné použitelné výrobky.

Dne 1. 11. 2010 podal žalobce proti zrušujícímu rozhodnutí krajského úřadu odvolání, v němž uvedl, že znalecký posudek Prof. B. nemůže být použit jako podklad pro rozhodnutí, neboť je osoba Prof. B. podjatá, protože zpracovatel posudku je jedním ze zakladatelů společnosti COMING Plus a. s. a bývalým členem vrcholového managementu. Žalobce dále uplatnil námitku podjatosti znalce podle ustanovení § 14 odst. 1, 7 správního řádu. Znalecký posudek je podle názoru žalobce v přezkumném řízení zcela nepoužitelný. Znalec zde používá zjevně nepravdivé argumenty. Jedná se například o tvrzení, že v daném případě nelze použít ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky č. 369/2001 Sb., neboť se nejedná o změnu stavby, nýbrž o stavbu samotnou. Na stranách 23, 24 a 29 posudku je potvrzována platnost prohlášení o shodě výrobků společnosti COMING Plus a. s. Platnost tohoto prohlášení žalobce ve svém odvolání zpochybnil. Žalobce v odvolání dále uvedl, že příprava stavebních úprav vrcholila zpracováním zadávací projektové dokumentace v závěru roku 2004 a následně v roce 2005. V tomto období nebyl k dispozici žádný materiál na zhotovení orientačních prvků pro zrakově postižené osoby platným prohlášením o shodě podle nařízení vlády č. 163/2002 Sb., protože byl zvolen v souladu s charakterem řešeného prostoru tradiční kamenný materiál dostatečně odlišný od okolní zástavby. K tvrzení znalce, že použití nevhodných výrobků na provedení orientačních prvků pro nevidomé je dostatečně vyjádřen odpovědnými autoritami (SONS, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo kultury). Podle názoru žalobce uvedeného v odvolání nelze SONS považovat za odpovědnou autoritu. K vyjádření ministerstev pak žalobce uvedl, že tato byla podána, aniž by tyto orgány zjistily skutečný stav věci na místě. Dále žalobce poukázal na hodnocení místního nevidomého občana (p. H.), zaznamenaného v zápisu ze dne 23. 11. 2009. Výklad vyjádření tohoto občana si však znalec podle názoru žalobce přizpůsobil podle svých potřeb. K závěru krajského úřadu, že stavebník měl možnost nechat výrobek vyrobit a schválit tak, aby vyhověl požadavkům vyhlášky, uvedl žalobce, že trval-li odborné firmě schvalovací proces výrobku téměř šest let, byla taková alternativa zcela nereálná. Z formulace použité krajským úřadem podle názoru žalobce vyplývá, že případné použití neschváleného materiálu, který by však vyhovoval subjektivnímu posouzení zástupců SONS, by bylo krajským úřadem tolerováno. Krajský úřad přitom podle žalobce sám na šesté strana svého rozhodnutí konstatuje nereálnost zajištění výroby a schválení jakéhokoli vyhovujícího materiálu. Dále žalobce uvedl, že Mgr. D. neoficiálně sdělil, že on sám orientační prvky rozezná, ačkoli byl v tomto prostředí poprvé. K prokázání tohoto tvrzení navrhl žalobce výslech svědků – pracovníků městského úřadu Ing. H. a p. K. Oficiální tvrzení Mgr. D. a p. K., na něž se znalecký posudek odvolává, je v příkrém rozporu s vyjádřením místního občana a stálého uživatele těchto komunikací p. H., který potvrdil vyhovující rozeznatelnost orientačních prvků. Žalobce na závěr v odvolání vyslovil názor, že nevidomá osoba se bez znalosti místního prostředí nemůže bez průvodce vydat do zcela neznámého prostředí. Orientační prvky jsou vytvářeny právě pro osoby trvale žijící v daném prostředí, nikoli pro náhodné návštěvníky. K diametrální změně právního názoru krajského úřadu došlo podle žalobce na základě nevěrohodného posudku a subjektivního názoru dvou soukromých osob.

Žalovaný se ve svém žalobou napadeném rozhodnutí vyjádřil ke všem odvolacím námitkám. K odvolací námitce stran námitky podjatosti soudního znalce prof. B., podle které tento použil ve svém posudku několik zjevně nepravdivých argumentů, aby zajistil prospěch obchodní společnosti, s níž je majetkově spjat, uvedl žalovaný, že se v případě Prof. B. jedná o osobu zapsanou do seznamu znalců podle zákona č. 36/1967 Sb. o znalcích a tlumočnících. V daném případě se nejednalo o znalecký posudek podle ustanovení § 56 správního řádu a

posudek sloužil jen jako jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí (ustanovení § 50 správního řádu). Vzhledem k tomu, že osoba znalce nebyla ustanovena usnesením krajského úřadu, tedy neúčastnila se správního řízení v postavení znalce podle ustanovení § 56 správního řádu, nemohl tento úřad rozhodnout o námitce podjatosti znalce podle ustanovení § 14 odst. 4 ve spojení s ustanovením § 14 odst. 7 správního řádu. Obdobný postup vylučuje i ustanovení § 11 odst. 2 zákona o znalcích a tlumočnících. Znalec nesmí podat posudek, lze-li mít pro jeho poměr k věci, k orgánům provádějícím řízení, k účastníkům nebo k jejich zástupcům pochybnost o jeho nepodjatosti. Z výpisu z obchodního rejstříku společnosti COMING Plus a. s. bylo zjištěno, že Prof. B. byl zapsán jako předseda představenstva společnosti do 4. 9. 2004, což nepostihuje období vypracování posudku. Vyhláška č. 369/2001 Sb. byla účinná v době od 15. 12. 2001 do 18. 12. 2009, tedy i v době přípravy stavby a použije se i na provádění a kolaudaci stavby. Podle ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky se její ustanovení použijí i v případech udržovacích prací a změn staveb a jejich užívání, pokud to závažné důvody nevylučují. Žalobce v průběhu správního řízení tvrdil, že se v daném případě jednalo jen o změnu stavby již dříve dokončené. Pokud by se jednalo o změnu stavby v mezích ustanovení § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona, spadala by tato podle žalovaného do kategorie stavebních úprav vyžadujících pouhé ohlášení speciálnímu stavebnímu úřadu. Z výroku stavebního povolení ze dne 7. 5. 2004 však jasně vyplývá, že toto bylo vydáno na základě podle ustanovení § 66 stavebního zákona, tj. jako stavební povolení. Konkrétní název stavby na tuto skutečnost nemá vliv. Polemika nad otázkou, zda se jednalo o stavbu povolovanou stavebním povolením nebo pouhou změnu stavby by podle názoru žalovaného byla relevantní jen tehdy, pokud by žalobce byl schopen prokázat konkrétní závažný důvod, jenž mu bránil v aplikaci vyhlášky na danou stavbu. Tímto důvodem nemůže být skutečnost, že na tuzemském trhu nebyl k dispozici materiál, který by vyhovoval představám a požadavkům orgánu památkové péče, když v jeho závazném stanovisku nebyly formulovány žádné podmínky pro provedení stavby. Sám žalobce tvrdil, že společnost BEST vydala prohlášení o shodě na své výrobky podle nařízení vlády č. 163/2002 Sb. již od 30. 12. 2003 na základě certifikátů vydaných autorizovanou osobou. Žalovanému nepříslušelo zkoumat platnost a pravdivost prohlášení o shodě na dlažební prvky vyráběné společností COMING Plus, a. s., neboť se jedná o schvalovací proces, jehož průběh ani zákonnost není řízena resortem dopravy. Odvolací námitku žalobce, že závěry znaleckého posudku jsou v příkrém rozporu s vyjádřením nevidomého obyvatele Jindřichova Hradce a že znalec posudek uzpůsobil tak, aby to vyhovovalo jeho potřebám, žalovaný odmítl. Podle názoru žalovaného je vyhláška č. 369/2001 Sb. podzákonným právním předpisem, jehož cílem je stanovit obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace. Vždy se musí jednat o řešení, které nebude nepřiměřeným způsobem omezovat pohyb všech osob s omezenou schopností orientace. Uvedené osoby mají rozdílné schopnosti pohybu a orientace v daném prostředí, pročež nelze zkušenost jedné takové osoby klást nad rámec právní úpravy. Jejich bezpečnost má zajistit právě aplikace uvedené vyhlášky.

Žalovaný proto konstatoval, že pro signální a varovné pásy byly žalobcem použity dlažební prvky nemající speciální hmatovou úpravu pro zrakově postižené osoby a nejsou pro daný účel schváleny podle zvláštních právních předpisů. Žalovaný rovněž nesouhlasil s námitkou, že by porušení právních předpisů bylo v případě použití neschváleného avšak zástupcům SONS vyhovujícího materiálu krajským úřadem tolerováno, neboť krajský úřad v rozhodnutí pouze uvedl, že posoudit vnímatelnost signálních a varovných pásů může jen nevidoucí osoba. Žalovaný dále odmítl odvolací námitku žalobce, podle níž jsou orientační prvky podle vyhlášky určeny pro osoby trvale žijící v daném prostředí, nikoli pro náhodné návštěvníky. Podle názoru žalovaného vyhláška č. 369/2001 Sb. žádné omezení svého určení pouze pro osoby žijící v daném prostředí neobsahuje. Žalobou napadeným rozhodnutím

žalovaný rozhodl tak, že žalobcovo odvolání ze dne 29. 10. 2010 zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 soudního řádu správního) a věc posoudil takto:

V první žalobní námitce žalobce shledává procesní pochybení ve skutečnosti, že ačkoli žalovaný již v předcházejícím přezkumném řízení stran kolaudačního rozhodnutí nezjistil závady ohledně použitého materiálu, byly tyto závady nově v dalším přezkumném řízení důvodem pro zrušení kolaudačního rozhodnutí ze dne 20. 10. 2009. Zde je tedy třeba zodpovědět otázku, zda lze procesně konformním způsobem při kolaudaci téže stavby v rámci opakovaného přezkumného řízení posuzovat zákonnost rozhodnutí i z hledisek, jichž se přezkum v předchozím přezkumném řízení nedotkl. Z relevantních ustanovení správního řádu upravujících přezkumné řízení vyplývá, že přezkum v tomto řízení je dozorčím prostředkem nadřízeného správního orgánu, jímž lze zasáhnout z úřední moci do již pravomocného rozhodnutí. Z ustanovení § 94 odst. 2 se mj. podává, že v přezkumném řízení je nepřípustné přezkoumávat rozhodnutí vydaná podle ustanovení § 97 správního řádu. Toto ustanovení však nepostihuje rozhodnutí, jež byla vydána poté, co ve věci proběhlo nové projednání věci. V daném případě předešlé přezkumné řízení ve věci skončilo rozhodnutím žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 7. 2008, v němž krajský úřad předchozí kolaudační rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Po zrušení předchozího kolaudačního rozhodnutí byl žalobce vyzván k odstranění závad. Při místním šetření bylo posléze konstatováno, že došlo k odstranění závad bránících v užívání stavby ve smyslu rozhodnutí krajského úřadu ze dne 18. 7. 2008. Kolaudační rozhodnutí ze dne 20. 10. 2009 bylo tak vydáno po zrušení předchozího kolaudačního rozhodnutí, po novém projednání věci, úpravách chybného směrového vedení signálních pásů a doplnění varovných a signálních pásů. Přezkum „nového“ kolaudačního rozhodnutí v přezkumném řízení byl proto ve smyslu ustanovení § 94 odst. 2 správního řádu přípustný.

Kolaudační řízení je zvláštním druhem správního řízení, jehož smyslem je posoudit jeho soulad s podmínkami obsaženými v územním rozhodnutí a stavebním povolení, a dále pak otázku, zda skutečné provedení a užívání stavby její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení (viz ustanovení § 81 odst. 1 stavebního zákona). Jakkoli ani stavební zákon, ani správní řád výslovně nestanoví zásadu, podle které je správní orgán povinen rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době svého rozhodování, toto pravidlo však vyplývá ze správního řádu implicitně (např. z ustanovení § 90 odst. 4 správního řádu). Stavební úřad v tomto řízení proto při rozhodování v kolaudačním řízení posuzuje aktuální skutkový stav se stavem právním. K vydání nového kolaudačního rozhodnutí po novém projednání věci a odstranění závad v průběhu doby, na kterou bylo kolaudační rozhodnutí přerušeno. Tak jako bylo nově rozhodováno v kolaudačním řízení, je nadřízený správní orgán, jak vyplývá z ustanovení § 96 odst. 2 správního řádu, v případně zahájeném přezkumném řízení, povinen zkoumat soulad rozhodnutí s právními předpisy podle právního a skutkového stavu, jaký panoval v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí. Existence předchozího zrušujícího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení na přezkum nových okolností tak na toto posuzování nemá vliv.

Namítá-li žalobce, že žalovaný již předchozím řízení svým rozhodnutím neshledal závady stran použitého materiálu, je třeba toto tvrzení uvést na pravou míru. Jak vyplynulo z předloženého spisového materiálu správních orgánů obou stupňů, krajský úřad i žalovaný v předešlém přezkumném řízení sice neuvedly použití právně nekonformního materiálu mezi důvody, pro něž bylo kolaudační rozhodnutí nakonec zrušeno, ale učinily tak pouze proto, že se jim nepodařilo prokázat, že zde nebyl přítomen závažný důvod pro porušení ustanovení § 3 odst. 3 a odst. 4 vyhlášky. Z předchozích rozhodnutí krajského úřadu (ze dne 18. 7. 2008) a žalovaného (ze dne 16. 9. 2008) tedy nelze mít za to, že by byl postup s použitím běžné vozovkové dlažby jako souladný s vyhláškou těmito rozhodnutími aprobován. Spornost použití tohoto materiálového řešení byla v obou rozhodnutích opakovaně zmíněna, mj. také v souvislosti se stanoviskem Policie ČR, jež na porušení vyhlášky rovněž poukázalo. Posouzení souladu realizace stavby s objektivním právem proto záviselo vždy jen na aktuálním posouzení otázky, zda lze závažný důvod jako výjimku z povinnosti stanovené vyhláškou aplikovat, popř. zda byl takový závažný důvod naplněn. Není proto na místě se domnívat, že by novým rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení mohlo narušit legitimní očekávání žalobce, že bude při novém posouzení věci a novém skutkovém stavu věc nahlížena nadřízeným správním orgánem stejně. Námitku stran skutečnosti, že se žalovaný odchýlil od závěru přijatého v předchozím přezkumném rozhodnutí proto soud považuje za nedůvodnou.

Žalobce dále namítl, že správní orgány obou stupňů nově posoudily již jednou v předchozím řízení posouzenou otázku zcela odlišně, a to na základě jediného podkladu pro rozhodnutí – znaleckého posudku Prof. B. – předloženého SONS. V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že skutečnost, že zvolený stavební materiál je použit přinejmenším v rozporu s ustanoveními § 3 odst. 4 vyhlášky ve spojení s ustanovením § 1 odst. 1 písm. c) vyhlášky, neboť jednak nesplňuje požadavek vnímatelnosti slepeckou holí a nášlapem, žalobce v žalobě nepopírá a právě z důvodu tohoto nedostatku se v průběhu správního řízení i v podané žalobě dovolával použití výjimky obsažené v ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky, podle které se ustanovení vyhlášky použijí též při provádění udržovacích prací, změn staveb, změn v užívání staveb, ledaže to závažné důvody vylučují. Skutečnost, že použitý materiál nesplňuje požadavky vyhlášky ve smyslu jejího ustanovení § 3 odst. 4, vzal soud proto za prokázanou. Posouzení věci tak v rozhodující míře proto spočívalo v zodpovězení otázky, zda byly naplněny podmínky pro aplikaci výjimky podle ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí (str. 5) vyjádřil názor, že podmínka pro aplikaci výjimky v uvedeném ustanovení není splněna, protože by se v daném případě muselo jednat o provádění udržovacích prací, změny staveb, nebo změny v užívání staveb. Podle žalovaného se nejednalo o pouhou změnu stavby, nýbrž o stavbu, vyžadující vydání stavebního povolení podle ustanovení § 66 stavebního zákona, nikoli pouhé ohlášení. Ačkoli probíhalo kolaudační řízení již za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (účinného od 1. 1. 2007, dále jen „stavební zákon 2006“), kolaudační řízení u staveb pravomocně povolených podle dřívější úpravy se podle ustanovení § 190 odst. 5 stavebního zákona 2006 provede podle dosavadních právních předpisů. Stavba jako celek byla povolena stavebním povolením ze dne 7. 5. 2004 podle ustanovení § 66 stavebního zákona. Že bylo vydáno stavební povolení podle ustanovení § 66 stavebního zákona, však podle názoru soudu není rozhodné. Z ustanovení § 55 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že stavební povolení vyžaduje i změna již dokončené stavby. Zda se v daném případě jedná o stavební povolení změny již dokončené stavby či stavební povolení stavby proto z obsahu stavebního povolení obsaženého ve spisu nebylo možné posoudit. Dovožovat režim výstavby z podzákoného právního předpisu k provedení zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, jak to činí žalovaný, je podle názoru soudu chybné.

Stran žalobcovy námitky, podle níž měl krajský úřad, resp. žalovaný, vyjít z jediného podkladu pro rozhodnutí, soud nejprve zjišťoval, zda byl žalobce s podklady pro rozhodnutí řádně seznámen. Ze spisového materiálu krajského úřadu vyplývá, že dne 13. 9. 2010 se žalobce prostřednictvím svého zaměstnance na výzvu seznámil s podklady pro rozhodnutí. K vyjádření k těmto podkladům mu byla stanovena lhůta sedmidenní lhůta. V takto stanovené lhůtě, ani později se žalobce k podkladům rozhodnutí nevyjádřil. Dne 18. 10. 2010 bylo vydáno v přezkumném řízení rozhodnutí krajského úřadu, jímž bylo zrušeno kolaudační rozhodnutí ze dne 20. 10. 2009. Protože v řízení před žalovaným nebyly již podklady pro rozhodnutí dále doplňovány, nebyl žalobce k seznámení s nimi již dále vyzván. K tvrzení žalobce, podle něhož jako podklad pro rozhodnutí nelze použít znalecký posudek zpracovaný Prof. B., neboť jej žalobce považuje za podjatého, soud v souladu s právním názorem žalovaného konstatuje, že v daném případě se ve smyslu správního procesu nejedná o znalce ustanoveného správním orgánem, tj. Prof. B. ve správním řízení neměl postavení znalce, jak mu je přiznává ustanovení § 56 správního řádu. Žalobcem v průběhu správního řízení uplatňovaný institut námitky podjatosti je nástrojem ochrany nestrannosti rozhodování ve správním řízení a primárně je jím chráněn účastník před důsledkem poměru k projednávané věci v případě osob, které mohou svou činností rozhodování ovlivnit, tj. jednak úředních osob a podle ustanovení § 14 odst. 7 správního řádu dále také znalců a tlumočnicků. Znalci mohou být vyloučeni z projednávání a rozhodování věci proto, že jejich postavení v procesu a důkazní síla znaleckého posudku znalce ustanoveného správním orgánem jsou specifické. Není-li však znalec ustanoven podle ustanovení § 56 správního řádu, nejedná se o znalce, jenž může být vyloučen podle ustanovení § 14 odst. 2 ve spojení s § 14 odst. 4. „Znalecký posudek“ (tedy takto označená písemnost) osoby, která by nebyla správním orgánem ustanovena v souladu s právními předpisy výše uvedeným postupem, nelze (bez ohledu na své označení) považovat za znalecký posudek, ale pouze za listinu, která může být jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí (srov. Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo: *Správní řád -Komentář*, 4.vydání, Praha, C. H. Beck 2013, str. 268). Shodně se žalovaným proto soud nahlíží na znalecký posudek Prof. Bareše jako na listinu, která byla vzata za podklad pro rozhodnutí. Podle ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podklady pro vydání rozhodnutí, zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Čtvrtý odstavce téhož ustanovení pak stanoví, že nestanoví-li zákon, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Jak správnímu orgánu prvního stupně, tak i žalovanému sloužily za podklad pro rozhodnutí vedle znaleckého posudku Prof. B. rovněž také tvrzení Mgr. D. (vedoucího metodického centra odstraňování bariér SONS) a A. K., který podnět k provedení přezkumného řízení podal. Skutečnost, že byl jako podklad pro rozhodnutí vzat znalecký posudek Prof. B., ačkoli obsahuje na několika místech odkaz na výrobky společnosti, na níž byl Prof. B. majetkově zainteresován, není vzhledem ke znění ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu v rozporu s právními předpisy upravujícími správní proces.

Nelze přehlédnout, že výsledek přezkumného řízení vyplýval zejména z posouzení právních otázek výkladu vyhlášky č. 369/2001 Sb., tedy zda je zde prostor pro uplatnění výjimky vyplývající z ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky. Skutečnost, že zejména krajský úřad ve své argumentaci se částečně ztotožnil se závěry obsaženými ve znaleckém posudku Prof. B., sama o sobě nevyvolává pochybnosti o zákonnosti jím vydaného rozhodnutí.

V tomto ohledu je třeba poukázat na skutečnost, že se žalovaný ve svém rozhodnutí plně neztotožnil s krajským úřadem v otázce, zda může být v daném případě uplatňována výjimka obsažená v ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky, když její uplatnění krajský úřad připustil s odkazem na kvalifikaci posuzované činnosti jako změny stavby, zatímco žalovaný vyšel ze závěru, že se s odkazem na ustanovení § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona o změnu již dříve dokončené stavby jednat nemůže, protože nelze ani uplatnit výjimku stanovenou ustanovením § 1 odst. 2 vyhlášky, které umožňuje odchýlný postup jen v případě udržovacích prací, změn staveb či změn v užívání staveb. Nejasnosti do právního názoru žalovaného však vnáší závěr žalovaného vyplývající z druhého odstavce str. 5 žalobou napadeného rozhodnutí. Zde se žalovaný zabývá věcným posouzením, zda žalobcem uváděný závažný důvod (nedostupnost schváleného výrobku na trhu) je za určitých okolností relevantní či nikoli. Je-li z podstaty vyloučeno použití výjimky ze závažného důvodu podle ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky, není zde již prostor k posuzování, zda žalobce naplnění této výjimky naplnil či nikoli. Ze závěrů žalovaného tedy není vůbec zřejmé, zda nezákonnost kolaudačního rozhodnutí žalovaný spatřuje v tom, že použitý materiál není přípustný v případě dané stavby za žádných okolností, neboť se nejedná o změnu stavby stavbu, nebo proto, že použitý materiál za určitých okolností sice použitelný je, ale závažným důvodem pro jeho nepoužití nemůže být jeho nedostupnost na trhu. Odůvodnění rozhodnutí je tak v této otázce vnitřně rozporné. Žalovaný namísto toho, aby se zabýval výkladem ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky a pojmů „udržovacích prací, změn staveb, změn v užívání staveb“ ve smyslu této vyhlášky a otázkou jejich kompatibility s pojmem „změna dokončené stavby“ ve smyslu stavebního zákona, použil dva argumenty hovořící sice pro zrušení kolaudačního rozhodnutí, avšak argumenty, jež si vzájemně zcela odporují. Pokud se výjimka podle ustanovení § 1 odst. 2 vyhlášky nevztahuje na posuzovaný případ proto, že se zde nejedná o změnu stavby ve smyslu této vyhlášky, pak je zcela nadbytečné posuzovat naplnění či nenaplnění pojmu „závažné důvody“. Soud má na základě tohoto zjištění za to, že tato vada způsobuje nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí kvůli jeho nesrozumitelnosti. O nepřezkoumatelnost z tohoto důvodu se totiž jedná tehdy, je-li jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 7 Afs 7/2010 – 136). Zvláštní důraz na kvalitu odůvodnění rozhodnutí je přitom třeba klást právě v případě rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, tedy za situace, kdy nadřízený dozorčí správní orgán zasahuje do již pravomocného rozhodnutí a zasahuje tak nezřídka do práv nabytých v dobré víře účastníkem předchozího správního řízení.

Z důvodů shora rozvedených dospěl soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože je zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 4 s.ř.s.).

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. a úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu za uhrazený soudní poplatek ve výši 2000,-Kč. Ze soudního spisu nevyplýnuly žádné další žalobcem důvodně vynaložené náklady. Soud proto ve věci nákladů řízení rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 24. února 2014

JUDr. Hana Veberová
předsedkyně senátu