



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimka, v právní věci žalobkyně: **KOMETA, a. s.** Brno, Okružní 29a, Brno, zastoupena JUDr. Pavlem Stejskalem advokátem se sídlem Burešova 615/6, Brno proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 8. 2008, č. j. 30 Ca 215/2007 – 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 8. 2008, č. j. 30 Ca 215/2007 – 22, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, oboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“) ze dne 29. 5. 2007, č. j. JMK 56704/2007, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno usnesení Magistrátu města Brna (dále jen „magistrát“) ze dne 5. 4. 2006, č. j. OÚSŘ U 07/06591/Bo, jímž bylo rozhodnuto podle ust. § 168 odst. 2 zák. č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) o neposkytnutí kopie projektové dokumentace stavby Víceúčelový komplex ORION - 1. etapa. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že řízení o poskytnutí kopie dokumentace bylo zahájeno žádostí žalobkyně podanou ústně do protokolu dne 28. 3. 2007. Předcházející řízení o

vydání stavebního povolení ve věci Víceúčelového komplexu ORION - 1. etapa vedené podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „starý stavební zákon“) bylo pravomocně skončeno dne 26. 3. 2007. Z tohoto důvodu se jednalo o samostatné řízení o poskytnutí kopie projektové dokumentace stavby. Řízení bylo zahájeno po 1. 1. 2007, tedy za účinnosti stavebního zákona (§ 198), a proto nebylo možné postupovat podle starého stavebního zákona, jak namítala žalobkyně. Ani z přechodných ustanovení stavebního zákona nelze dovodit, že by se v případě žádosti o poskytnutí kopie projektové dokumentace, předložené v řízení pravomocně ukončených v režimu starého stavebního zákona, mělo postupovat podle tohoto zákona. Krajský soud k věci dále uvedl, že pro nahlížení do dokumentace platí pouze ust. § 38 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), když stavební zákon, na rozdíl od dřívější právní úpravy (srov. § 133 starého stavebního zákona), tuto otázku již neupravuje. Pořízení kopie dokumentace, tj. také projektové dokumentace, je však upraveno v ust. § 168 odst. 2 stavebního zákona, jehož aplikace má ve smyslu ust. § 192 stavebního zákona přednost před správním řádem. Proto nelze při poskytnutí kopie projektové dokumentace použít ust. § 38 odst. 4 správního řádu, které upravuje obecné právo oprávněné osoby na pořízení kopie spisu nebo jeho části. Z těchto důvodů posoudil krajský soud jako nedůvodnou námitku žalobkyně, že v řízení mělo být aplikováno citované ustanovení. Žalobkyně souhlas pořizovatele dokumentace, případně vlastníka stavby, nedoložila, a proto jí nemohla být projektová dokumentace stavby poskytnuta. Krajský soud neakceptoval argumentaci žalobkyně, že vázání poskytnutí kopie dokumentace na souhlas jejího pořizovatele, případně vlastníka stavby, je protiústavní, neboť podstatné pro věc je, že účastník řízení má právo do takové dokumentace nahlížet a být tak seznámen s podklady, z nichž správní orgán při svém rozhodování vyšel.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala nesprávné právní posouzení věci krajským soudem spočívající v tom, že byl na poskytnutí kopie stavební dokumentace nesprávně aplikován stavební zákon místo příslušného starého stavebního zákona. Na danou věc se nutně vztahuje stávající řízení stavby „Víceúčelový komplex ORION – 1. etapa“ vedené podle starého stavebního zákona i za situace, kdy tam bylo vydáno pravomocné rozhodnutí. Jde o jedno řízení, které dosud neskončilo, neboť pravomocné stavební povolení ze dne 26. 3. 2007 bylo napadeno žalobou a řízení před soudem dosud trvá. „Jedno řízení“ je tak řízení, které bylo zahájeno na návrh (v konkrétním případě na návrh stavebníka stavby komplexu ORION) a ukončeno (v systému národního práva) vyčerpáním všech prostředků obrany dotčených účastníků řízení, např. až konečným nálezem Ústavního soudu. Toto „jedno řízení“ má své konkrétní určité právní sídlo, které je mimo jiné „rámováno“ starým stavebním zákonem. Použitím stavebního zákona na danou věc (poskytnutí kopie výkresové části projektové dokumentace ze správního spisu ke stavbě komplexu ORION) tak správní orgán, a také krajský soud, připustil zakázanou retroaktivitu. Stěžovatelka dále namítala nesprávné právní posouzení věci krajským soudem v tom, že ve věci samé (poskytnutí kopie projektové dokumentace) byla porušena zásada rovnosti zbraní, jak ji mnohokrát judikoval ESLP, mimo jiné i v případech vztahujících se k České republice. V této souvislosti stěžovatelka podpůrně odkázala na rozsudky Krčmář a spol. v. ČR ze dne 2. 3. 2000 či Milatová a spol. v. ČR ze dne 21. 6. 2005). Stavebník je esenciálním účastníkem stavebního řízení, ale ne účastníkem privilegovaným, resp. nemůže

mít větší či silnější práva než ostatní účastníci řízení či ve zvláštních případech jinak konkrétním správním řízením dotčené osoby. Za situace, kdy má stavebník právo kdykoliv si pořídit kopie stavební projektové dokumentace ze správního spisu (jistě je možno se shodnout, že výkresová část projektové dokumentace ve správním stavebním řízení je jeho fundamentální částí), je v rozporu s právem na spravedlivé řízení toto právo odmítnout, či absurdně vázat na souhlas stavebníka, jinému účastníkovi téhož řízení nutně v rovném postavení ke stavebníkovi. Je porušena zásada kontradiktornosti řízení, která zachovává rovnost zbraní mezi účastníky. V občanskoprávním řízení rovnost zbraní vyžaduje, aby každé ze stran byla dána rozumná příležitost předložit svou záležitost za podmínek, které je nestaví do podstatně nevýhodnějších podmínek, než jejího protivníka, srov. např. rozsudky ESLP Ankerl v. Švýcarsko ze dne 23. 10. 1996, Helle v. Finsko ze dne 19. 12. 1997, Dombo Beheer B.V. v. Nizozemí ze dne 27. 10. 1993. Účastníci řízení musí mít příležitost nejen předložit každý důkaz, který je nutný k tomu, aby jejich návrhy uspěly, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnění rozhodnutí soudu a musí mít možnost se k nim vyjádřit, srov. např. rozsudky ESLP Niderost-Huber v. Švýcarsko ze dne 18.2.1997, Werner v. Rakousko ze dne 24. 11. 1997, Mantonavelli v. Francie ze dne 18. března 1997. Tím, že krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že stěžovatelka má právo „pouze“ do stavební dokumentace nahlížet, nikoli si z této dokumentace pořizovat kopie, porušil její právo na spravedlivý proces. Proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil nesouhlas s tvrzením stěžovatelky, že správní orgány ve svých rozhodnutích, a také krajský soud v napadeném rozsudku, umožnily zakázanou retroaktivitu, když při posouzení žádosti o vydání kopií části výkresové dokumentace postupovaly podle stavebního zákona. Prvoinstanční a odvolací řízení tvoří jeden celek a nabytím právní moci odvolacího rozhodnutí bylo stavební řízení vedené podle starého stavebního zákona ukončeno. Žádost stěžovatelky o poskytnutí kopie projektové dokumentace byla podána až po nabytí právní moci odvolacího rozhodnutí, a musí být tedy posuzována podle stavebního zákona účinného od 1. 1. 2007. Na věci nemůže nic změnit ani žaloba, neboť se jedná o mimořádný opravný prostředek, při němž soudy přezkouvávají pravomocné odvolací rozhodnutí. Právní mocí odvolacího rozhodnutí již stavebníkovi v daném případě vzniklo právo stavby. Námitku „porušení zásady rovnosti zbraní“ považuje krajský úřad za účelovou. Souhlasí s tím, že stavebník nemůže být privilegovaným účastníkem a podle názoru krajského úřadu jím ani nebyl. Tvrzení stěžovatelky, že stavebníkovo právo pořídit si kdykoliv kopie ze své vlastní projektové dokumentace předložené správnímu orgánu je v rozporu s právem na spravedlivý proces, je zcela bezpředmětná. Stavebník byl podle starého stavebního zákona, i podle nyní účinného stavebního zákona, povinen si předepsanou dokumentaci pro stavební řízení pořídit. To znamená, že si ji k tomu účelu u oprávněného zpracovatele objednal a její zpracování uhradil. Projektová dokumentace je majetkem stavebníka. S ohledem na výše uvedené krajský úřad navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom i sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Pod pojmem správní řízení v užším slova smyslu se rozumí postup správních úřadů a orgánů právnických osob veřejného práva směřující k vydání správního aktu o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob, a dále postup směřující k nucenému výkonu povinností vyplývajících ze správních aktů, příp. jiných forem správní činnosti. Fyzické a právní osoby, o jejichž právních poměrech se rozhoduje nebo jejichž právní poměry mohou být výsledkem správního řízení bezprostředně dotčeny, vystupují v řízení jako nositelé procesních práv a povinností.

Základním pramenem právní úpravy správního řízení je správní řád. Vzhledem ke složitosti a rozmanitosti správních řízení však existují v některých oblastech veřejné správy také zvláštní úpravy správního řízení, mimo jiné ve stavebním zákoně. Jak starý stavební zákon (§ 140), tak i stavební zákon (§ 192) upravovaly shodně vztah ke správnímu řádu tak, že se jeho ustanovení použijí na řízení podle stavebního zákona, nestanoví-li stavební zákon jinak. To znamená, že se použije správní řád subsidiárně jen tehdy, není-li ve stavebním zákoně zvláštní procesní úprava. Protože stavební zákon neupravuje zahájení řízení, lze ve vztahu k němu aplikovat ustanovení správního řádu. Správní řízení může být zahájeno dvěma způsoby. Buď na žádost či návrh (§ 44 správního řádu) nebo z moci úřední (§ 46 správního řádu). V prvním případě je řízení zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu, přičemž je rozhodné kdy tak učinil poslední účastník řízení, je-li jich více. Ve druhém případě je řízení zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi řízení doručením oznámení. V daném případě bylo řízení o vyhotovení kopií části výkresové dokumentace zahájeno na žádost stěžovatelky, kterou formulovala ústně do protokolu dne 28. 3. 2007 na magistrátu v souvislosti s nahlížením do spisového materiálu sp. zn. U 06/62678 vedeného ve věci „Víceúčelového komplexu ORION - 1. etapa“. Správní orgány tedy rozhodovaly pouze právech a povinnostech stěžovatelky, která také byla jedinou účastnicí tohoto řízení. I když existovala souvislost s řízením o vydání stavebního povolení, jednalo o dvě zcela samostatná řízení. Jednak o stavební řízení o vydání stavebního povolení pro stavbu „Víceúčelový komplex ORION – 1. etapa“, které bylo zahájeno na návrh stavebníka a ukončeno rozhodnutím o odvolání, jež nabylo právní moci dne 26. 3. 2007, což je mezi účastníky řízení nesporné, a jednak o řízení o žádosti stěžovatelky o poskytnutí kopie části projektové dokumentace k uvedené stavbě. První z těchto řízení bylo vedeno podle starého stavebního zákona, zatímco druhé podle stavebního zákona. Pokud se stěžovatelka stále domáhá toho, aby i ve vztahu k řízení zahájenému dne 28. 3. 2007 byla aplikována ustanovení starého stavebního zákona, je nutno poukázat na ustanovení § 190 stavebního zákona, které zcela jednoznačně stanoví, že podle dosavadních předpisů se dokončí řízení zahájená před nabytím účinnosti tohoto zákona s výjimkou taxativně stanovených případů. Vzhledem k tomu, že předmětné řízení bylo zahájeno po účinnosti stavebního zákona (účinnost nastala 1. 1. 2007 a řízení bylo zahájeno 28. 3. 2007) a o žádný z taxativně vyjmenovaných případů se nejednalo, nelze dovozovat aplikovatelnost starého stavebního zákona. Na správnosti tohoto závěru, k němuž dospěly jak správní orgány, tak i krajský soud, nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatelky tím, že proti pravomocnému rozhodnutí vydanému v řízení o vydání stavebního povolení podala žalobu, když se jednalo o dvě zcela samostatná, procesně nijak nepropojená řízení. Z těchto důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud první stížní námitku stěžovatelky jako nedůvodnou.

Stejně posoudil Nejvyšší správní soud i druhou stížní námitku, v níž stěžovatelka argumentuje porušením zásady kontradiktornosti, která zachovává rovnost zbraní mezi účastníky.

Princip kontradiktornosti je jedním ze základních principů civilního sporného řízení a jeho podstata spočívá v tom, že účastníci soudního řízení (žalobce a žalovaný), kteří uplatňují v řízení protikladné zájmy, musí mít vždy rovné postavení a k realizaci jejich zájmů jim zákon přiznává určité procesní prostředky. Úkolem soudu je pak přiměřeně usměrňovat a podporovat procesní aktivitu účastníků řízení, která je předpokladem efektivního důkazního řízení a náležitého zjištění všech skutečností důležitých pro rozhodnutí ve věci samé. Tento princip se však neuplatňuje ve správním řízení, které je ovládáno zásadami, které jsou vyjádřeny v ust. § 2 až 8 správního řádu. Navíc je nutno znovu zdůraznit, že předmětem přezkumu je správní rozhodnutí vydané v řízení, v němž byl jediným účastníkem řízení byla stěžovatelka, zatímco stavebník, popř. jiné subjekty, byly účastníky jiného samostatného stavebního řízení.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 druhá věta zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 20. května 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu