



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **L. Č.**, zastoupené prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, 128 00 Praha 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2009, č. j. KUOK/103404/2008-22/7349, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, č. j. 22 Ca 124/2009 - 43,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, č. j. 22 Ca 124/2009 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 3. 10. 2008, č. j. 2008/6603/SÚ/Bez uložil Magistrát města Přerova (dále jen „stavební úřad“) žalobkyni pořádkovou pokutu podle § 173 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve výši 50 000 Kč. Podle stavebního úřadu žalobkyně závažným způsobem ztěžovala postup v řízení o nařízení odstranění stavby vedeném tímto stavebním úřadem pod č. j. 2007/2683/SÚ/Ma tím, že se na výzvu stavebního úřadu ze dne 12. 9. 2008, která jí byla doručena dne 15. 9. 2008, nezúčastnila kontrolní prohlídky stavby, která se konala dne 30. 9. 2008, ač je k tomu jako stavebník podle § 133 odst. 4 stavebního zákona povinna.

K odvolání žalobkyně žalovaný změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že snížil uloženou pokutu na 20 000 Kč. Žalovaný se ztotožnil se závěrem stavebního úřadu, že podmínky pro uložení pokuty byly splněny, nicméně s ohledem na účel pořádkové pokuty ve

správním řízení a na skutečnost, že jednání žalobkyně nezasahuje do oprávněných zájmů jiných osob ani neohrožuje bezpečnost, život či zdraví osob nebo zvířat, uloženou pokutu přiměřeně snížil.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ostravě; krajský soud rozsudkem ze dne 30. 7. 2009, č. j. 22 Ca 124/2009 - 43, žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud shledal důvodnou žalobní námitku týkající se doručování výzvy stavebního úřadu žalobkyni dne 15. 9. 2008. Podle krajského soudu zde proti sobě stojí protichůdná tvrzení žalobkyně, která namítá, že výzva jí nebyla doručena, a stavebního úřadu, podle nějž byla výzva dne 15. 9. 2008 žalobkyní řádně převzata. Za takové situace považuje krajský soud za nezbytné doplnit dokazování výsledkem svědka pana V. R. jako nestranné osoby, která měla být doručování této výzvy přítomna. Krajský soud označil za předčasné závěr žalovaného, že výsledek tohoto svědka nelze z objektivních důvodů (pracovní neschopnost) v dohledné době provést, a vytkl žalovanému, že blíže nezjišťoval svědkův zdravotní stav a nevyčerpal všechny prostředky k zajištění účasti svědka u výsledku. Krajský soud proto uzavřel, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění, a z tohoto důvodu rozhodnutí žalovaného zrušil bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Ve včas podané kasační stížnosti žalovaný se závěry krajského soudu nesouhlasil. Žalovaný nikdy nepochyboval o tom, že výzva k provedení kontrolní prohlídky byla žalobkyni dne 15. 9. 2008 předána. Žalovaný nemá důvod považovat za neprůkazné tvrzení zaměstnanců stavebního úřadu o průběhu doručení výzvy. Těmto zaměstnancům byla žalobkyně osobně známa z úřední činnosti a navíc byla jako L. Č. zaměstnancům představena svým nadřízeným (V. R. – pozn. soudu). Průběh samotného jednání, kdy žalobkyně popírá svou vlastní totožnost a napadá předání výzvy se žalovanému jevil jako neobvyklý, neboť především stavebník – žalobkyně má zájem na co nejrychlejší vyřízení věci. Nicméně během odvolacího řízení se žalobkyně stala osobně známou i žalovanému, a tato osobní zkušenost naprosto rozptýlila veškeré původní pochybnosti.

V únoru 2009 žalovaný telefonicky zjistil, že příčinou pracovní neschopnosti svědka R. je infarkt myokardu. Vzhledem k této informaci o vážném zdravotním stavu svědka se nadále jeho výsledek jevil jako nadbytečný, neboť žalovaný jej považoval jen za okrajové doplnění důkazu předání výzvy. V té době bylo navíc žalovanému doručeno rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj, ve kterém bylo žalovanému příkázáno rozhodnout o odvolání do 28. 2. 2009.

Žalovaný dále doložil do spisu odpověď plk. MUDr. Z. B. ze dne 12. 9. 2008 adresovanou stavebnímu úřadu, ve kterém jmenovaný uvádí, že doručení výzvy je zajištěno na den 15. 9. 2008 v 10 hodin po návratu žalobkyně z rehabilitačního pobytu, přičemž v případě nepředvídatelných okolností má stavební úřad kontaktovat pana V. R. Podle žalovaného tento list potvrzuje skutečnost, že předání výzvy bylo stavebním úřadem připraveno a zajištěno tak, aby k předání skutečně došlo.

Žalovaný nepovažoval nikdy skutkový stav za neúplný, vyžadující zásadní doplnění. Pokud krajský soud nabyt dojmu, že tvrzení jsou protichůdná, sám mohl provést podle § 77 odst. 2 s. ř. s. dokazování a v souladu se zásadou procesní ekonomiky svědka předvolat. Z tohoto důvodu považuje žalovaný rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný a

nepřesvědčivý. Krajský soud se rovněž nezabýval všemi žalobními body a žalovaný ani žalobkyně tak neví, jaké stanovisko soudu mohou legitimně očekávat ve věci samé, a tím se tak vyhnout zbytečnému sudičství.

Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s rozhodnutím krajského soudu. Zdůraznila, že výslech V. R. představuje jedinou možnost, jak zjistit, zda žalobkyni byla platně doručena výzva k účasti na kontrolní prohlídce. Obdobně jako v žalobě se dále podrobně zabývala písemnostmi, z nichž žalovaný dovozuje, že k doručení výzvy došlo, a poukázala na jejich možnou nedůvěryhodnost či účelovost. Podle žalobkyně krajský soud správně dospěl k závěru, že nelze upřednostnit povinnost správního orgánu rozhodnout ve stanovené lhůtě před klíčovou zásadou *in dubio pro reo*. Dovolává-li se žalovaný „osobní zkušenosti“ s žalobkyní, považuje to žalobkyně za zcela nepřípustné jako důkaz pro potvrzení určitého skutkového děje. K námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu žalobkyně poznamenala, správní soudy nejsou povinny provádět dokazování (§ 77 odst. 2 s. ř. s. hovoří toliko o možnosti). Navíc výpověď svědka R. je dle žalobkyně třeba považovat za zásadní doplnění skutkového stavu, které může provést jen správní orgán.

Kasační stížnost je důvodná.

V projednávaném případě byla žalobkyni uložena pokuta podle § 173 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení může stavební úřad rozhodnutím uložit pořádkovou pokutu do 50 000 Kč tomu, kdo závažným způsobem ztěžuje provedení kontrolní prohlídky tím, že se na výzvu stavebního úřadu nezúčastní kontrolní prohlídky, ač je k tomu podle tohoto zákona povinen. Jednou z podmínek uložení pořádkové pokuty je tedy výzva stavebního úřadu a její doručení příslušné osobě. Krajský soud proto správně dospěl k závěru, že je třeba nejprve odpovědět na otázku, zda byla žalobkyni výzva řádně doručena. Jde tedy primárně o zjištění skutkového stavu. Soudní řád správní upravuje zjišťování skutkového stavu v rámci dokazování, a to obecně v § 52 a konkrétně v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v § 77.

Podle § 55 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal.

Podle § 77 odst. 1 a 2 s. ř. s. provádí soud dokazování při jednání. V rámci dokazování může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.

Nejvyšší správní soud měl již několik příležitostí se k těmto ustanovením vyjádřit, přičemž pro účely projednávané věci považuje za vhodné zmínit alespoň tři svá rozhodnutí.

V rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaném pod č. 618/2005 Sb. NSS, vyjádřil názor, že „§ 77 s. ř. s. zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjistit nový či jiný skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce a porovnat jej s užitou právní kvalifikací, kdy soud není vázán ani důkazními návrhy a může provést i další důkazy k úplnému přezkoumání i co do stavu skutkového. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede. V případech, kdy soud bude opakovat důkazy, které byly již uplatněné v předchozím řízení, tyto důkazy zhodnotí, vyjádří úvahu o správnosti či nesprávnosti hodnocení důkazů správním orgánem. Bude-li soud dokazování doplňovat, tzn. provádět důkazy nové, v předchozím řízení neprovedené, musí dbát především toho, aby jím prováděné důkazy směřovaly ke skutkovému stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. (...) Soud rovněž musí zvažovat rozsah doplňování dokazování, aby svou činností nenahrazoval činnost správního orgánu.“

V rozsudku ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 104 (dostupném na www.nssoud.cz), hodnotil zdejší soud dosti vágní námitku žalovaného správního orgánu ohledně povinnosti soudu provést dokazování: „Soud, který zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem, může reagovat na zjištěné skutkové či (procesně) právní deficity tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění, nebo tak učiní sám. Možnost soudu doplnit dokazování však nelze bez dalšího zaměnit za povinnost. Dospěl-li v nyní posuzované věci městský soud k závěru, že je dokazování provedené správními orgány nedostatečné a mj. na tomto základě rozhodnutí stěžovatele zrušil, nemůže správní orgán bez další argumentace zpochybnit zákonitost jeho rozsudku pouze tím, že měl dokazování doplnit samotný městský soud.“

Konečně v rozsudku ze dne 23. 10. 2008, č. j. 1 As 45/2008 - 56, dostupném na www.nssoud.cz, se Nejvyšší správní soud zabýval okolnostmi, za kterých krajský soud může doplnit dokazování, aniž by nahrazoval činnost správního orgánu. „Takovými okolnostmi by byla na příklad situace, kdy by z charakteru navržených důkazů či z průběhu dokazování vyplynulo zásadní zpochybnění skutkového stavu, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel.“ V daném případě však povaha navržených důkazů „svědčí spíše o tom, že směřovaly pouze k lepšímu objasnění skutkového stavu zjištěného správním orgánem. Jestliže i samotný krajský soud konstatoval, že navržené důkazy je třeba pro objasnění skutkového stavu provést, pak tak měl také učinit. Není možné, aby se této povinnosti zbavil pouhým poukazem na to, že by provedení tří navržených důkazů hypoteticky mohlo vyvolat potřebu provést dokazování v takovém rozsahu, že by krajský soud nahrazoval činnost správního orgánu. Krajský soud bez uvedení jakéhokoli rozumného důvodu nemůže předjímat, k jakým závěrům by jej provedení a zhodnocení daných důkazů dovedlo. Nejvyšší správní soud považuje za nutné na tomto místě připomenout rovněž jednu ze základních zásad ovládajících řízení před správními soudy, a to zásadu procesní ekonomie. Krajský soud uvedenou zásadu zjevně ignoroval a povinnost, kterou mohl a měl splnit sám, svým naprosto svévolným postupem přenesl na správní orgán. Tímto pouze přispěl k dalšímu prodloužení řízení a tím pádem i k dalšímu zatížení jeho stran.“

Z citované judikatury lze vyvodit následující principy. Zjištění skutkového stavu prostřednictvím provádění důkazů je primárním úkolem správního orgánu. Z principu plné jurisdikce nicméně plyne oprávnění správního soudu řešit nejen otázky právní, ale i skutkové, a tedy i prověřovat a doplňovat skutková zjištění správního orgánu. To, zda soud důkaz provede

sám, nebo uloží jeho provedení správnímu orgánu, je vždy na úvaze soudu: možnost soudu provést důkaz (jak správně uvádí žalobkyně) nelze zaměnit za povinnost. To ale neznamená, že by soud mohl řešit otázku, kdo má důkaz provést, zcela libovolně. Dospěje-li soud k závěru, že je třeba doplnit dokazování, pohybuje se ve své úvaze mezi dvěma možnostmi. Zaprvé, pokud by provedením určitého důkazu soud nahrazoval činnost správního orgánu [skutkový stav vyžaduje ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. rozsáhlé nebo zásadní doplnění], pak soud tento důkaz neprovede a uloží jeho provedení správnímu orgánu. Za druhé, pokud by provedení důkazu směřovalo pouze k lepšímu objasnění skutkového stavu, který byl již zjištěn a popsán správním orgánem, provede tento důkaz (považuje-li to za nezbytné) soud. Přitom při posuzování otázky, kdo by měl příslušný důkaz provést, musí soud vždy brát zřetel na zásadu procesní ekonomie, aby nedocházelo ke zbytečnému prodlužování řízení a zatěžování jeho stran. Nejvyšší správní soud nicméně zdůrazňuje, že tyto úvahy soudu ohledně případného provedení dalších důkazů (ať už samotným soudem nebo správním orgánem) lze vést pouze v případě, kdy si soud vyhodnotí dosavadní skutková zjištění a dospěje k závěru, že jsou nedostatečná a vyžadují doplnění, resp. lepší objasnění.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu však krajský soud v projednávaném případě tuto prvotní úvahu neučinil, a nemohl proto ani vést validní úvahu o možném doplnění skutkového stavu dalším dokazováním. Krajský soud totiž nijak nehodnotil skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí ohledně otázky doručování. Ačkoliv žalovaný v napadeném rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě obsáhle argumentoval, proč upustil od výslechu svědka R. a z jakých důvodů má za prokázané, že žalobkyni byla výzva řádně doručena, krajský soud se těmito argumenty vůbec nezabýval. Naopak po obsáhlé rekapitulaci argumentů obou stran pouze konstatoval, že zde existuje mezi žalobkyní a žalovaným rozpor, a ten lze odstranit jen výsledkem svědka R. Proč však k tomuto závěru dospěl a proč nepovažoval argumentaci žalovaného za dostačující však z rozsudku krajského soudu vyčíst nelze. Krajský soud se rovněž nijak nezabýval dokumenty osvědčujícími doručení výzvy založenými ve správním spise (zejména doručenka, protokol o předání výzvy, úřední záznam a další písemnosti shromážděné žalovaným i žalobkyní). Z odůvodnění rozsudku krajského soudu tedy nevyplývá, z jakých důvodů považoval skutkový stav zjištěný stavebním úřadem a žalovaným za natolik nedostatečný, že vyžaduje zásadní doplnění. Za takové situace je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť z něj nelze seznat, co vedlo krajský soud k aplikaci § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a zrušení rozhodnutí žalovaného bez nařízení jednání.

Absence hodnocení skutkového stavu krajským soudem znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby se blíže zabýval argumenty žalovaného, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně a žalobkyni byla předmětná výzva řádně doručena (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

Na otázku, zda výslech svědka R. měl provést sám krajský soud, nelze za současného stavu věci dát jednoznačnou odpověď. Předpokladem pro ni je totiž zhodnocení skutkového stavu zjištěného správním orgánem a vypořádání argumentů stran k otázce doručování. To však musí nejprve učinit krajský soud. Z obsahu správního spisu a podání stran lze nicméně dovodit, že skutkový stav byl stavebním úřadem a žalovaným poměrně obsáhle zjišťován a hodnocen. Provedení výslechu svědka R. lze proto dle názoru zdejšího soudu považovat spíše za lepší objasnění již zjištěného skutkového stavu a v souladu se zásadou procesní ekonomie jej mohl provést sám krajský soud. Kromě toho lze mít určité pochybnosti o závěru krajského soudu

(který ostatně není blíže odůvodněn), že právě a pouze výsledk tohoto svědka odstraní veškeré rozpory mezi žalobkyní a žalovaným ohledně průběhu doručování výzvy stavebního úřadu. Zdejší soud upozorňuje na skutečnost, že svědek jako nadřízený žalobkyně k ní může mít určitý osobní vztah, a jeho výpověď tak může být tímto faktorem ovlivněna. Při úvahách o případném doplnění dokazování by se proto krajský soud neměl omezit pouze na výsledk tohoto svědka, ale měl by vážit i případné jiné důkazní prostředky, např. výsledk žalobkyně či výsledk zaměstnanců stavebního úřadu, kteří výzvu doručovali. Rozhodnutí o tom, zda by měly být nějaké důkazy provedeny, které by to měly být, jakož i o tom, kdo je provede, však Nejvyšší správní soud plně ponechává na úvaze krajského soudu poté, co si tento soud zhodnotí skutkový stav zjištěný stavebním úřadem a žalovaným.

Pokud žalovaný namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu z toho důvodu, že se soud nezabýval dalšími žalobními body a rozhodnutí žalovaného zrušil pouze na jednom z nich, neshledal Nejvyšší správní soud tuto kasační námitku důvodnou. Hodnocení zbývajících žalobních bodů totiž předpokládalo dostatečné zjištění skutkového stavu. Krajský soud se jimi proto nemohl zabývat, považoval-li skutkový stav zjištěný žalovaným za nedostatečný, resp. vyžadující zásadní doplnění.

V dalším řízení bude krajský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. Krajský soud především žalobu meritorně projedná a posoudí zákonnost rozhodnutí žalovaného z hlediska uplatněných žalobních bodů a případně z těch hledisek, k jejichž přezkumu je povinen z úřední povinnosti (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS). V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. prosince 2009

Žiškova

senátu

JUDr. Marie

předsedkyně