



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyň: **a) B. K., b) M. D., c) A. Š., d) M. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2012, č. j. RR/3495/12, za účasti: **M. K.**, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2014, č. j. 57 A 9/2013 - 66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyním **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 11. 2012, č. j. RR/3495/12 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyň proti rozhodnutí Městského úřadu Klatovy ze dne 27. 7. 2012, č. j. OVÚP/4787/12Ma, jímž správní orgán prvního stupně podle § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení dodatečně povolil terénní úpravu spočívající v rozdělení vodní plochy hrází.

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojily žalobkyně žalobou, které Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 28. 2. 2014, č. j. 57 A 9/2013 - 66 (dále jen „krajský soud“ a

„napadený rozsudek“), vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že v § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ani nikde jinde není stanoveno, že by byl znalecký posudek pro správní orgán závazný, a proto je nezbytné hodnotit jej jako kterýkoli jiný důkaz podle zásad stanovených v § 50 odst. 4 správního řádu. Znalecký posudek tedy může být účastníky správního řízení zpochybněn; tomuto právu odpovídá povinnost správních orgánů námitky účastníků řízení proti znaleckému posudku řádně vypořádat. Žalobkyně ještě před vydáním prvoinstančního rozhodnutí vznesly jasné formulované námitky proti znaleckému posudku ze dne 9. 7. 2012, č. ZU-390/2012, zpracovaného společností KOPPREA – znalecký ústav, spol. s r. o. Správní orgány se však s těmito námitkami konkrétním způsobem nevypořádaly, čímž porušily § 50 odst. 4 a § 68 odst. 3 správního řádu. V důsledku tohoto zásadního procesního pochybení neobsahuje napadené rozhodnutí důvody, které by se z pohledu žalobních námitek týkajících se citovaného znaleckého posudku mohly stát předmětem soudního přezkumu. Toto procesní pochybení současně mohlo mít dle krajského soudu vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť v jeho důsledku nedošlo ve správním řízení k relevantnímu vyvrácení věcných námitek žalobkyň týkajících se dotčení jejich vlastnických práv.

[3] Krajský soud shledal důvodnými i námitky směřující proti zákonnosti postupu správních orgánů při ohledání na místě. Dle názoru krajského soudu lze z § 112 odst. 1 ve spojení s § 129 odst. 3 stavebního zákona dovodit, že jsou-li účastníci řízení zváni k ohledání na místě, mají právo být tomuto úkonu osobně přítomni. V opačném případě by jen stěží bylo možné hovořit o tom, že jim byla v průběhu správního řízení dána možnost řádně hájit jejich práva. Důkaz ohledáním je uveden v § 54 správního řádu, kde je krom jiného vymezena i povinnost strpět ohledání na místě. Žalovaným namítané ustanovení § 172 stavebního zákona sice upravuje výhradně podmínky vstupu oprávněných úředních osob na pozemky a do staveb, nevylučuje však účastníky řízení z možnosti být přítomni při ohledání na místě. Ohledání na místě je přitom v řízení o dodatečném povolení stavby povinné, neboť jiným způsobem nelze vůbec ověřit, zda dokumentace stavby odpovídá jejímu skutečnému provedení. Krajský soud uzavřel, že postupem správního orgánu, který žalobkyním neumožnil účastnit se ohledání na místě, došlo k zásadnímu procesnímu pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť neznalost skutečného provedení stavby zbavila žalobkyně možnosti účinně brojit k ochraně jejich práv.

II. Obsah podání uplatněných v řízení o kasační stížnosti

[4] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítl, že ohledání na místě je důkazem ohledáním podle § 54 správního řádu, který provádí správní orgán, nikoli účastníci řízení. Povinnost strpět ohledání může být uložena vlastníkově věci jen ve vztahu ke správnímu orgánu. Správní orgán prvního stupně provedl ohledání na místě bez účasti žalobkyň z důvodu nesouhlasu vlastníka stavby, ale zároveň je při ústním jednání s výsledky ohledání seznámil, takže žalobkyně nebyly zbaveny možnosti uplatnit námitky proti provedeným terénním úpravám. Posouzení souladu dokumentace přiložené k žádosti

pokračování

o dodatečné povolení stavby se skutečným provedením terénních úprav je pak plně v kompetenci správního orgánu, nikoli účastníků řízení. Právní předpisy působí zcela jiným způsobem vůči správním orgánům a vůči účastníkům řízení; správní orgány mohou při rozhodování o právech a povinnostech účastníků řízení činit pouze to, co jim právní předpisy výslovně ukládají či umožňují, kdežto účastníci řízení mohou dělat všechno, co jim právní předpisy nezakazují. Osoby, které může oprávněná úřední osoba přizvat na pozemek či stavbu, jsou uvedené v § 134 odst. 2 a v § 172 odst. 4 stavebního zákona; mezi těmito osobami však účastníci nejsou. Stavební zákon ani správní řád neukládají stavebníkům umožnit vstup na své pozemky a do svých nemovitostí dalším účastníkům řízení; stejně tak nedávají správním orgánům žádné nástroje, aby tento vstup přes nesouhlas stavebníka jakkoli vynutily. Z toho měl stěžovatel za to, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se aplikace § 54 správního řádu a § 172 stavebního zákona, a navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalobkyně ve svém společném vyjádření ke kasační stížnosti konstatovaly, že kasační stížnost byla podána opožděně, neboť ji dle jejich názoru bylo možno podat nejpozději dne 31. 3. 2014. K obsahu kasační stížnosti uvedly, že krajský soud v napadeném rozsudku jasně vysvětlil své důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, zatímco stěžovatel v kasační stížnosti pouze mechanicky zopakoval argumenty, s nimiž u krajského soudu neuspěl. Základem jeho argumentace je pak nepřipustná implementace základního principu občanského práva – každý smí dělat, co zákon nezakazuje – do práva správního. Práva a povinnosti občana jako účastníka správního řízení taxativně vymezuje správní řád. Pokud se tedy žalobkyně nemohly zúčastnit ohledání terénní úpravy, která byla předmětem řízení, bylo jim odepřeno právo vyjádřit se ke všemu, co při tomto ohledání vyšlo najevo, a případně proti těmto skutečnostem podat námitky, čímž byly zkráceny na svých procesních právech, a napadené rozhodnutí je v důsledku toho vadné.

[6] Osoba zúčastněná na řízení, která ve správním řízení vystupovala jako stavebník, vyslovila ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlas s napadeným rozsudkem. Uvedla, že žalobkyně b) se ústního jednání na jeho pozemku vůbec nezúčastnila a žalobkyně c) a d) nebyly ke dni tohoto jednání (dne 1. 7. 2010) účastníky řízení, takže jim vstup na její pozemek odmítla; úředním osobám a zmocněnci žalobkyně a) však vstup nezakázala. Zmocněnec žalobkyně a) však ze solidarity rozhodl, že bez dalších údajných účastníků řízení na její pozemek nepůjde, čímž dle názoru osoby zúčastněné na řízení jednání zmařil. Místo terénních úprav je na hranici mezi jejím pozemkem a pozemkem žalobkyně a), kde v den ústního jednání nebyla žádná překážka; nic tedy nebránilo účastníkům řízení, aby činnost osoby zúčastněné sledovali z pozemku žalobkyně a). Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že žalobkyně a) jí v roce 1996 prodala část zahrady včetně vodní plochy. Žalobkyně a) však zamlčela, že do této vodní plochy jsou z jejího rodinného domu vypouštěny odpadní vody. Vzhledem k tomu osoba zúčastněná na řízení vybudovala v roce 2006 mezi pozemky hráz, která vodní plochu rozdělila a zabránila tak jejímu dalšímu znečišťování. Toto rozdělení vodní plochy nemá žádný vliv na kolísání vodní hladiny a nelze mu přisuzovat ani potíže účastníků správního řízení, které dle názoru osoby zúčastněné na řízení tkví v technických vlastnostech jejich rodinných domů.

[7] Dne 7. 7. 2014 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno podání, v němž bývalý zmocněnec žalobkyně a) pan D. P. čestně prohlašuje, že dne 1. 7. 2010 při ústním jednání neodmítl vstup na pozemky osoby zúčastněné na řízení.

[8] Na vyjádření osoby zúčastněné reagovaly žalobkyně replikou. V ní opět namítly opožděnost kasační stížnosti a konstatovaly, že není pravda, že by zmocněnec žalobkyně a) ze solidarity odmítl vstup na pozemky osoby zúčastněné na řízení; naopak poté, co osoba zúčastněná odepřela vstup některým účastníkům, správní orgán rozhodl o změně místa konání ústního jednání. Ohledně posuzované terénní úpravy uvedly, že žalobkyně a) do vodní nádrže nikdy nevypouštěla odpadní vody a znečištění vodní plochy je třeba přisoudit působení již nepoužívané městské kanalizace. Dle názoru žalobkyň se správní orgány doposud nevypořádaly s jejich námitkou, že od provedení terénních úprav osobou zúčastněnou na řízení suterény jejich domů permanentně vlhnou, zatímco dříve se tak dělo výjimečně při příválových deštích nebo při povodních.

[9] Dne 24. 10. 2014 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno podání, v němž žalobkyně a) uvedla, že správní orgán prvního stupně vydal dne 26. 9. 2014 nové rozhodnutí, kterým terénní úpravy na pozemku osoby zúčastněné na řízení dodatečně povolil, přičemž ani tentokrát neprovedl jejich ohledání s odůvodněním, že závěry napadeného rozsudku vycházely ze znění stavebního zákona účinného do dne 1. 1. 2013. Tento postup svědčí o tom, že správní orgán bez ohledu na práva ostatních účastníků řízení sleduje za cíl pouze dodatečné povolení terénních úprav. Žalobkyně a) setrvala na názoru, že nemožností zúčastnit se dne 1. 7. 2010 ohledání terénních úprav byla porušena její procesní práva a zásada materiální pravdy a rovnosti účastníků řízení. Podle žalobkyně a) se na nyní posuzovanou věc použije obecná úprava § 54 správního řádu, neboť jiným způsobem nelze splnit, aby všichni účastníci řízení měli příležitost vyjádřit se ke všemu, co v řízení vyšlo najevo, a případně uplatnit námitky k ochraně jejich práv a oprávněných zájmů. Pokud správní orgán argumentuje § 133 odst. 1 stavebního zákona a komentářem k němu, pak dle žalobkyně a) se tento postup vztahuje na kontrolní prohlídky staveb, což je třeba odlišit od dokazování ve správním řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná osoba s příslušným právnickým vzděláním. Napadený rozsudek byl stěžovateli doručen dne 28. 3. 2014 (viz doručka na č. 1. 76 spisu krajského soudu) a stěžovatel předal kasační stížnost k poštovní přepravě dne 10. 4. 2014 (viz obálka na č. 1. 6 spisu Nejvyššího správního soudu); kasační stížnost tedy byla podána v zákonné lhůtě dvou týdnů ode dne doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyně mylně dovozovaly opožděnost kasační stížnosti z okamžiku nabytí právní moci napadeného rozsudku; tato skutečnost však nemá na běh lhůty pro podání kasační stížnosti žádný vliv. Kasační stížnost je tedy přípustná.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Stěžovatel polemizuje pouze s jedním ze dvou zřetelně oddělitelných a samostatných důvodů, které vedly krajský soud ke zrušení napadeného rozhodnutí. Zcela bez povšimnutí ponechává ve své kasační stížnosti zrušovací důvod spočívající v absenci řádného vypořádání námitek žalobkyň proti znaleckému posudku ze dne 9. 7. 2012, č. ZU-390/2012. Krajský soud přitom výslovně v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že obě procesní pochybení mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud tedy nemohl shora zmiňovaný zrušovací důvod věcně přezkoumat, neboť mu stěžovatel ve vztahu k němu žádné věcné argumenty nepředložil.

[13] K druhému zrušovacímu důvodu Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentaci stěžovatele v otázce přítomnosti účastníků řízení při ohledání na místě, resp. v možnosti jejich vstupu na pozemek osoby zúčastněné na řízení bez jejího souhlasu, neshledává příliš přesvědčivou. Se stěžovatelem lze sice souhlasit v tom, že ze samotného znění § 172 stavebního zákona, resp. z jeho gramatického výkladu, skutečně nevyplývá, že by účastníci řízení měli být na pozemku osoby zúčastněné na řízení při ohledání její stavby přítomni. Tuto situaci je však třeba posuzovat v širším kontextu, daném základními principy správního řízení. Z nich mimo jiné plyne, že všichni účastníci správního řízení mají právo osobně se dokazování zúčastnit. Z § 51 odst. 2 vyplývá povinnost správního orgánu provádět důkazy pouze za předpokladu, že poskytne účastníku řízení možnost být přítomen jejich provádění. I ve správním řízení se pak uplatní ústavně zaručené právo účastníka řízení vyjádřit se ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jedním z účelů ústního jednání spojeného s ohledáním na místě je přispět ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu). Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že ohledání je jeden z nejbezpečnějších důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro rozhodnutí (důležitost ohledání jako důkazního prostředku lze v nyní posuzované věci spatřovat i v tom, že ohledání na místě je v řízení o dodatečném povolení stavby povinné), a účastníci řízení musí být k ohledání přizváni, mají právo klást otázky svědkům, popř. znalcům, jsou-li přítomni (viz rozsudek ze dne 15. 9. 2005, č. j. 5 As 38/2004 – 74; všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Ustanovení § 54 správního řádu umožňuje správnímu orgánu uložit povinnost strpět ohledání věci mimo jiné uživateli věci a za předpokladu dodržení zákonných podmínek pro využití tohoto institutu se uplatní i ve střetu s nedotknutelností obydlí garantovanému čl. 12 Listiny základních práv a svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 8 As 42/2009 – 242). Správní řád také zná prostředky pro zajištění účelu a průběhu řízení (srov. § 58 a násl. správního řádu).

[14] Výše uvedené obecné principy správního řízení se samozřejmě nedají bezvýjimečně aplikovat za každé myslitelné situace. Zpravidla tedy bude na správním orgánu, aby zjistil, zda v určité situaci právní řád neupřednostňuje před jejich uplatňováním ochranu jiných právních statků. Na nyní posuzovaný úkon stavebního řízení tedy musí být nahlíženo

z hlediska proporcionality zásahu do práv jiných osob, zde konkrétně osoby zúčastněné na řízení jako stavebníka a vlastníka pozemku. Pokud stěžovatel argumentuje § 172 stavebního zákona, pak podle odst. 1 citovaného ustanovení je umožněno oprávněným úředním osobám vstupovat při opatřování důkazů pro vydání správního rozhodnutí na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím (tedy nikoli se souhlasem) jejich vlastníků. Do obydlí však mohou oprávněné úřední osoby vstupovat, jen je-li to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob (§ 172 odst. 3 stavebního zákona). Z citovaných ustanovení je tedy patrné, že pozemek osoby zúčastněné na řízení podléhá nižšímu standardu ochrany než by tomu bylo v případě vstupu do jeho obydlí, u něhož by bylo třeba vzít v úvahu zejména ústavně zaručenou nedotknutelnost obydlí (čl. 12 Listiny). V nyní posuzovaném případě by bylo dotčeno především právo na soukromí osoby zúčastněné na řízení; při posuzování závažnosti zásahu do tohoto práva pak není možné pominout to, že její pozemek sousedí s pozemkem žalobkyně a); osoba zúčastněná na řízení ostatně sama ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ke dni 1. 7. 2010 nebyla na hranici těchto pozemků žádná překážka, která by bránila ve sledování jejího pozemku. Z hlediska poměřování proporcionality jednotlivých práv je třeba vzít v potaz také to, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým, a je to tedy osoba zúčastněná na řízení, kdo se ve správním řízení něčeho domáhala.

[15] Výše nastíněné úvahy však stěžovatel při formulaci svého názoru o nemožnosti zajištění přítomnosti účastníků řízení při ohledání na místě přes nesouhlas vlastníka pozemku zcela pominul. Pokud svůj náhled na tuto problematiku založil toliko na tom, že stavební zákon ani správní řád takový postup (výslovně) neumožňují, dopustil se dle názoru Nejvyššího správního soudu nepřijatelného zjednodušování této právní otázky. Lze tedy souhlasit s názorem krajského soudu, že přítomnost účastníků řízení při ohledání na místě byla v nyní posuzované věci nezbytná k zajištění jejich práv, a Nejvyšší správní soud neshledal žádnou (právní) překážku, která by provedení ohledání na místě za přítomnosti účastníků řízení bránila.

[16] Nejvyšší správní soud neshledal v postupu krajského soudu nepřezkoumatelnost ani jiné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podané kasační stížností, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobkyně ve věci plný úspěch měly, avšak žádné náklady neuplatnily, Nejvyšší správní soud jim tedy náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s

pokračování

plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné žádná povinnost uložena nebyla, proto ani ona nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 20. listopadu 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu