



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Ing. T. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2012, čj. RR/771/12, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2014, čj. 57 A 72/2012 – 143,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **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.

1. Městský úřad Horažďovice rozhodnutím ze dne 28. 12. 2011, čj. MH/21111/2011, rozhodl o umístění stavby s názvem „Protipovodňová opatření Města Horažďovice – ochranná bariéra v úseku silniční most – V. D. TVAR“ (dále jen „stavba“), vymezil druh a účel užívání stavby, umístění stavby a území dotčené vlivy stavby, stanovil podmínky pro umístění a projektovou přípravu stavby a rozhodl o námitkách účastníků řízení.

2. Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 7. 2012, čj. RR/771/12, zamítl odvolání mj. žalobkyně proti rozhodnutí městského úřadu, které potvrdil.

II.

3. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 31. 1. 2014, čj. 57 A 72/2012 – 143, zrušil napadené rozhodnutí a

vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek krajského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost zcela odkazuje.

III.

4. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

5. Podle stěžovatele krajský soud pochybil v závěru, že stěžovatel nedostal povinností vyplývajícím z § 89 odst. 5 [ve znění účinném do 31. 12. 2012; nyní § 89 odst. 6, § 90 písm. e) a § 90 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Stěžovatel nesouhlasil s krajským soudem, že podle uvedených ustanovení měly správní orgány povinnost obstarat a provést důkazy ke zjištění, zda územním rozhodnutím nedojde k přímému dotčení vlastnického práva žalobkyně (nebo že k němu dojde, ale žalobkyně je povinna to snést), přičemž této povinnosti nebylo učiněno zadost, pokud správní orgány vyšly pouze z tvrzení projektanta, který v řízení zastupoval stavebníka.

6. Dále krajský soud nesprávně posoudil odpovědnost projektanta za jím zpracovanou dokumentaci podle § 159 odst. 1 stavebního zákona. Stěžovatel neměl důvod k námitkám účastníků řízení zpochybňovat předloženou dokumentaci. Správní orgán by o správnosti předložené dokumentace mohl pochybovat, pokud by účastníci předložili jiné odborné podklady, nikoliv pouze na základě jejich tvrzení.

7. Konečně stěžovatel vytkl krajskému soudu nesprávné posouzení aplikace § 56 správního řádu v územním řízení. Krajský soud uvedl, že pokud příslušné úřední osoby neměly dostatečné odborné znalosti, aby mohly samy ověřit tvrzení zástupce stavebníka ve vztahu k námitkám žalobkyně, byly povinny se obrátit na jiný správní orgán, který potřebné znalosti má, nebo ustanovit znalce. Dle stěžovatele je tento požadavek přehnaný a jeho důsledná aplikace by vedla k tomu, že by v každém územním či stavebním řízení muselo být ustanoveno několik znalců, což by zcela ochromilo státní správu. Právě proto je projektant podle § 159 odst. 1 stavebního zákona odpovědný za předloženou dokumentaci a stavební úřad z ní může vyjít i v případě otázek, k jejichž hodnocení by jinak sám postrádal dostatečnou odbornost. Předložená dokumentace nemůže být zpochybněna nepodloženými námitkami účastníků řízení.

IV.

8. Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasila s hodnocením krajského soudu, že se správní orgány nemohou zprostit odpovědnosti za zjištění vlivu posuzované stavby na dotčené území pouze odkazem na dokumentaci a vyjádření projektanta, který je zároveň zástupcem stavebníka. V opačném případě by existence stavebních úřadů byla zcela zbytečná.

9. K tvrzení stěžovatele, že tvrzení projektanta nemohla být zpochybněna nepodloženými námitkami bez označení důkazů, žalobkyně uvedla, že správní orgány odpovídají za provedení dokazování a zjištění skutkového stavu a nemohou tuto odpovědnost přenášet na účastníky řízení.

10. Co do povinnosti stavebního úřadu ustanovit znalce k posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, protipovodňové stavby jsou natolik specifické a jejich potenciální vliv na území natolik rozsáhlý, že si jejich posouzení vyžaduje větší pozornost, než je tomu například u jednoduchých pozemních staveb. Obavy stěžovatele, že pokud by správní orgány postupovaly v souladu s názorem vyjádřeným krajským soudem, musely by ustanovit znalce v každém územním či stavebním řízení, proto byly liché.

11. K vyvrácení tvrzení stěžovatele, že v řízení před správními orgány byl dostatečně zjištěn skutkový stav, žalobkyně přiložila „Odborný posudek navržených PPO ve městě Horažďovice“, který si město Horažďovice nechalo vypracovat v únoru 2013 u Výzkumného ústavu vodohospodářského T. G. Masaryka v Praze a dále usnesení Stavebního úřadu MÚ Sušice ze dne 20. 8. 2013, čj. 222/11, o zastavení územního řízení ve věci rekonstrukce jezu Mrskoš. Z odborného posudku žalobkyni vyplynulo, že vliv stavby mohl být objektivně posouzen pouze 2D povodňovým modelem, který však nebyl vypracován. Funkčnost stavby je navíc podmíněna přestavbou jezu Mrskoš, bez které může být stavba v případě povodní dokonce škodlivá. O přestavbě jezu Mrskoš se vedlo samostatné územní řízení, které bylo následně zastaveno.

V.

12. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

13. Kasační stížnost není důvodná.

14. Základem stěžovatelových námitek byl rozsah uplatnění zásady materiální pravdy v územním řízení.

15. Obecně je zásada materiální pravdy zakotvená v § 3 správního řádu, dle kterého správní orgány mají postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v takovém rozsahu, aby byl úkon správního orgánu v souladu s požadavky § 2 správního řádu. Tato zásada je rozvedena v § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, podle nějž správní orgán zásadně opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Nejvyšší správní soud se použitím zásady materiální pravdy zabýval v řadě svých rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2008, čj. 57 Ca 31/2007 – 88, nebo ze dne 25. 11. 2003, čj. 6 A 114/2000 – 36, ve kterém uvedl, že v souladu s touto zásadou je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti.

16. Účastníci správního řízení jsou povinni označit důkazní prostředky k prokázání svých tvrzení (§ 52 správního řádu), avšak právě z důvodu uplatnění zásady materiální pravdy není správní orgán návrhy účastníků vázán a není v zásadě zbaven odpovědnosti za dostatečné zjištění skutkového stavu. Důkazní povinnost účastníků řízení dle § 52 správního řádu se projevuje silněji v řízeních o žádostech (VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 523-4). V těchto řízeních zvláštní předpisy žadatelům často ukládají povinnost předložit různé dokumenty a jejich

nedoložení ani přes výzvu správního orgánu má za následek zastavení řízení dle § 45 odst. 2 a § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

17. Podle § 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona je žadatel o vydání územního rozhodnutí povinen ke své žádosti připojit dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, jejíž obsahové náležitosti stanoví vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Zpracování dokumentace pro vydání územního rozhodnutí patří dle § 158 stavebního zákona mezi vybrané činnosti ve výstavbě, které mohou vykonávat pouze autorizované osoby. Podrobnosti ohledně udělování autorizace a práv a povinností autorizovaných osob stanoví zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (zákon o výkonu povolání).

18. Osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, jsou účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Tyto osoby mají právo uplatňovat námítky v územním řízení. Obsahové požadavky námitek a jejich možný rozsah stanoví § 89 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Účastník řízení musí v námitce tvrdit skutečnosti, které zakládají jeho postavení účastníka řízení. To znamená, že je povinen uvést, jak může být jeho vlastnické či jiné věcné právo k sousednímu pozemku nebo stavbě územním rozhodnutím přímo dotčeno. Tím je zároveň určen rozsah, ve kterém může námitkami napadnout projednávaný záměr. K námitkám, které stanovený obsah nemají, a k těm, které překračují daný rozsah, stavební úřad nepřihlédne.

19. Důkazní povinnost účastníků územního řízení je tedy různá. Účastníci ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, tj. účastníci s právem podat námítky (vedle dalších), musí své námítky pouze dostatečně odůvodnit a tvrdit, jakým konkrétním způsobem může být jejich právo územním rozhodnutím dotčeno. Ve srovnání s tím je důkazní povinnost žadatele silnější. V souladu s § 86 odst. 2 stavebního zákona musí k žádosti přiložit množství podkladů, mimo jiné dokumentaci zpracovanou autorizovanou osobou.

20. Žadatel a účastník, který podal proti záměru námitku, by se primárně měli pokusit vyřešit rozpor dohodou. Pokud k dohodě nedojde, stává se odpovědností stavebního úřadu tyto námítky řádně vypořádat a provést potřebné dokazování. Stavební zákon upřesňuje podklady, na jejichž základě stavební úřad rozhodne o námitkách, které účastníci řízení nevyřešili dohodou (§ 89 odst. 6, resp. § 89 odst. 5 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012). V rozsahu své působnosti má tyto námítky posuzovat na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem.

21. Stavební úřad má povinnost v územním řízení zjistit, zda je záměr žadatele v souladu s výsledkem řešení námitek a obecně s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení [§ 90 písm. e) stavebního zákona]. V tomto ohledu se v územním řízení plně projevuje zásada materiální pravdy. Stavební úřad je povinen zjistit všechny okolnosti potřebné k vypořádání námitek a k ochraně práv účastníků řízení. Odpovědnost

za zjištění skutkového stavu v žádném případě nemůže přenést na projektanta, který zpracoval dokumentaci, jež tvoří povinnou přílohu žádosti o vydání územního rozhodnutí.

22. Dle § 159 odst. 1 stavebního zákona projektant odpovídá za správnost, celistvost a úplnost jím zpracované dokumentace, zejména za respektování požadavků z hlediska ochrany veřejných zájmů a za jejich koordinaci. Toto ustanovení odráží profesní odpovědnost autorizovaných inženýrů a architektů, která je dále specifikována v zákoně o výkonu povolání. Autorizovaná osoba odpovídá za odborný výkon vybraných činností (§ 12 odst. 1 zákona o výkonu povolání), čímž se vymezují především její povinnosti vůči klientům. V žádném případě však ustanovení § 159 stavebního zákona neznamena, že by autorizované osoby měly suplovat roli stavebního úřadu nebo že by stavební úřady mohly na tyto osoby přenášet odpovědnost za dostatečné zjištění skutkového stavu potřebné k vydání územního rozhodnutí. Ostatně, § 12 odst. 4 písm. a) zákona o výkonu povolání výslovně zakazuje autorizovaným osobám vykonávat funkce, v nichž by vydávaly správní rozhodnutí týkající se výsledků jejich vlastní činnosti. Tímto zákazem je zaručeno, že dokumentaci zpracovanou projektantem bude vždy hodnotit správní orgán, a v jeho rámci osoba odlišná od projektanta. Pokud by stavební úřady pouze nekriticky přejímaly veškeré informace nutné k vydání rozhodnutí z dokumentace předložené žadatelem, ztratil by význam nejen § 12 odst. 4 písm. a) zákona o výkonu povolání, ale celé územní řízení.

23. Lze uzavřít, že v souladu se zásadou materiální pravdy je stavební úřad odpovědný za zjištění skutkového stavu v rozsahu dostatečném pro vydání územního rozhodnutí, přičemž zkoumá rovněž soulad posuzovaného záměru s ochranou práv účastníků řízení. Stavební úřad se musí vypořádat s řádně vznesenými námitkami, o nichž se účastníci nedohodli. Je nepřijatelné, aby tyto rozpory vyřešil tak, že plně přijme stanovisko žadatele, aniž by věc sám posoudil. Jestliže pro posouzení určité otázky příslušné úřední osoby nemají dostatečnou odbornou způsobilost, je nutno, jak správně uvedl krajský soud, postupovat dle § 56 správního řádu. Na okraj je možno poznamenat, že pokud by bylo pravdivé tvrzení stěžovatele, podle nějž by znalec musel být jmenován prakticky v každém územním a stavebním řízení, pak je na místě se zamyslet nad tím, zda je stavební úřad, který není odborně způsobilý posoudit žádnou žádost o vydání územního či stavebního rozhodnutí, vhodně personálně obsazen.

24. Z výše uvedeného vyplývá, že krajský soud nepochybil v závěru, že se správní orgány v územním řízení neměly spokojit s tvrzeními projektanta, ale měly samy dostatečně zjistit a prokázat, zda záměr neohrožuje práva účastníků řízení či jiné zákonem chráněné zájmy, přičemž pokud k tomu příslušné úřední osoby nebyly náležitě odborně způsobilé, měly postupovat podle § 56 správního řádu.

25. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

26. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšná žalobkyně nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem a podle obsahu spisu jí

nevznikly ani jiné náklady, soud jí proto náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. ledna 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu