



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **V. K.**, zastoupeného JUDr. Janem Žižlavským, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno - Líšeň**, se sídlem Jírova 2, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2014, sp. zn. STP/03167/2011/MAL, čj. MCLISEN 03228/2014/2700/MAL, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 12. 2015, čj. 62 A 40/2014 - 65,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se 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 a závěry krajského soudu

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 6. 2013, sp. zn. STP/03167/2011/MAL, nařídil žalobci podle § 134 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), zastavit s okamžitou platností všechny stavební práce na stavbě: rozestavěná stavba na pozemcích par.č. X a X v k. ú. Líšeň, při ulici N. (dále jen „rozhodnutí o zastavení prací“). Toto rozhodnutí bylo dle žalovaného doručeno dne 17. 6. 2013 zástupci žalobce Mgr. Vítězslavu Musilovi, advokátovi se sídlem Holandská 878/2, Brno, který následně dne 9. 9. 2013 zaslal žalovanému oznámení, že došlo k ukončení právního zastoupení žalobce ke dni 17. 7. 2013. Žalovaný provedl

kontrolní prohlídku stavby dne 18. 7. 2013 a zjistil, že žalobce stavební práce nezastavil. Proto vydal dne 23. 10. 2013 exekuční příkaz čj. MCLISEN 09649/2013/2700/MAL, resp. dne 17. 2. 2014 opravný exekuční příkaz čj. MCLISEN 01483/2014/2700/MAL, kterým uložil žalobci pokutu ve výši 15.000 Kč k vynucení povinnosti uložené rozhodnutím o zastavení prací. Námitkám žalobce žalovaný nevyhověl rozhodnutím ze dne 8. 4. 2014, čj. MCLISEN 03228/2014/2700/MAL (dále jen „napadené rozhodnutí“). Proti rozhodnutí o zastavení prací a napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, přičemž žaloba proti rozhodnutí o zastavení prací byla usnesením ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. 62 A 40/2014, vyloučena k samostatnému projednání a usnesením ze dne 9. 7. 2014, čj. 62 A 46/2014 - 8, odmítnuta pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Kasační stížnost proti usnesení soudu Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 208/2014 - 23.

[2] Krajský soud žalobu proti nyní napadenému rozhodnutí zamítl jako nedůvodnou. Uvedl, že z obsahu spisového materiálu je zřejmé, že žalobce byl k datu vydání rozhodnutí o zastavení prací zastoupen Mgr. Musilem, kterému bylo toto rozhodnutí doručeno. Žalovaný tedy postupoval v souladu se zákonem, pokud doručoval rozhodnutí o zastavení prací zástupci a nikoli přímo žalobci. Rozhodnutí o zastavení prací sice žalobci ukládá povinnost zastavit stavební práce, nejedná se však o takovou povinnost, při níž je osobní účast žalobce nezbytná. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 100/2008 - 61, který se týká právě povinnosti doručovat i zastoupenému, pokud má něco osobně vykonat. Není tedy relevantní, zda se žalobce s písemností seznámil, jelikož se považuje za doručenu jejím doručením zástupci. Na problematiku vzájemného vztahu žalobce a jeho zástupce je možné uplatnit jiné prostředky ochrany (podnět na Českou advokátní komoru či žaloba na náhradu případně vzniklé škody). Žalobce se dále domáhal snížení uložené sankce, avšak učinil tak poprvé až u jednání krajského soudu, tedy řadu měsíců po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Proto se jedná o námitku opožděnou, ke které soud nepřihlíží. S ohledem na vše uvedené soud konstatoval, že tedy není v řízení o žalobě oprávněn přezkoumávat jiná rozhodnutí, než která jsou předmětem žaloby.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) řádně a včas kasační stížnost, a to z důvodu, který podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel předestřel, že předmětnou kasační stížnost podává především z důvodu splnění veškerých podmínek pro podání ústavní stížnosti. Řadu let je šikanován ze strany správních úřadů, přičemž obecné soudy mu neposkytly právní ochranu. Je si vědom, že možnosti obecných soudů jsou limitovány a v jejich rozhodování převažuje formalismus. Nicméně od nich očekával určitý nadhled a přihlédnutí k argumentům logiky, zdravému rozumu i dobrým mravům. Tyto atributy mohou být zohledněny v daleko větší míře Ústavním soudem.

[4] Namítl, že nebyl zástupcem informován o vydání rozhodnutí o zastavení prací, které bylo zástupci doručeno. Proto se o tomto rozhodnutí dozvěděl až při kontrolní

prohlídce. Odkaz krajského soudu na využití stížnosti na zástupce podanou u České advokátní komory je v daném případě bezpředmětný, neboť komora shledala stížnost neoprávněnou. Rozhodnutím o zastavení prací byla uložena povinnost, jejímž uložení se nemohl stěžovatel bránit a dokonce o jejím uložení ani nevěděl. Dále poukázal na nekoncepčnost, chaotičnost, neprofesionalitu a absenci logických úvah v postupech správního orgánu. Zásadní skutečností a argumentem je posudek statika (ustanoveného žalovaným), dle kterého hrozí v případě zastavení prací zřícení stavby. Proto stěžovatel postupoval tak, jak postupoval. Udělená pokuta napadeným rozhodnutím má donutit stěžovatele zastavit statikem nařízené práce a dopustit se obecného ohrožení. Je přesvědčen, že danou kauzu je nutné posuzovat v celé genezi a ve všech souvislostech, nikoli jako pouhé nesplnění uložené povinnosti. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 8. 1. 2016, ve kterém uvedl, že stavba, na které probíhaly nedovolené práce, byla zahájena bez pravomocného stavebního povolení a je předmětem řízení o odstranění stavby, které probíhá od roku 1993. Žalovaný postupoval zcela v souladu se stavebním zákonem i zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, pod jaký důvod podřadil stěžovatel svojí kasační stížnost. Stěžovatel výslovně uvedl, že důvodem kasační stížnosti je tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Žalobou však napadl rozhodnutí žalovaného o námitkách proti opravnému exekučnímu příkazu, tedy meritorní rozhodnutí, kterým nebyl jeho návrh odmítnut, či bylo řízení bez dalšího zastaveno. Stejně tak výsledkem řízení před krajským soudem bylo vydání rozsudku, kterým byla žaloba zamítnuta, nikoli odmítnuta. Kasační důvody nelze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jak se domnívá stěžovatel. Z obsahu kasační stížnosti naopak vyplývá, že namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[8] Kasační soud dále konstatuje, že se stěžovatel nesprávně domnívá, že je možné, resp. nutné přezkoumávat nikoli pouze napadené rozhodnutí (rozhodnutí o námitkách), nýbrž i rozhodnutí o zastavení prací a další rozhodnutí s předmětnou stavbou související. I když se jedná o rozhodnutí spolu v širším kontextu související, jsou samostatně přezkoumatelná ve správním soudnictví, neboť nespádají mezi kompetenční výluky podle § 70 s. ř. s. (jako např. podkladové právní úkony přezkoumatelné až spolu s konečným rozhodnutím). Předmětem soudního přezkumu v daném řízení je výhradně rozhodnutí o námitkách proti opravnému exekučnímu příkazu a exekuční příkaz samotný, vydaný podle § 129 odst. 1 spr. ř. Dle tohoto ustanovení „[n]elze-li nebo není-li účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením, vymáhá se splnění povinnosti postupným ukládáním donucovacích pokut do výše nákladů na náhradní výkon, a nelze-li

náhradní výkon provést, až do výše 100.000 Kč. Exekuční správní orgán uloží povinnému donucovací pokutu rozhodnutím, v němž mu určí, aby ji zaplatil ve lhůtě nejméně 15 dnů ode dne nabytí právní moci.“

[9] Během přezkumu rozhodnutí o uložení donucovací pokuty v rámci správní exekuce tedy soud posuzuje splnění podmínek pro uložení takové pokuty, které jsou stanoveny v § 129 odst. 1 spr. ř. následovně: exekuci nelze nebo není účelné provádět náhradním výkonem nebo přímým vynucením; výše donucovacích pokut nepřekročí výši nákladů na náhradní výkon, nelze-li náhradní výkon provést, nepřekročí 100.000 Kč; donucovací pokutu uloží exekuční správní orgán povinnému rozhodnutím; lhůta určená v tomto rozhodnutí k zaplacení donucovací pokuty musí činit nejméně 15 dnů ode dne nabytí právní moci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 23. 5. 2013, čj. 9 As 33/2012 - 40).

[10] Přezkum rozhodnutí o uložení donucovací pokuty v rámci správní exekuce je tak omezen na to, zda rozhodnutí o uložení donucovací pokuty má náležitý podklad, tj. zda zastavení stavebních prací bylo nařízeno, zda orgánu, který ukládá donucovací pokutu, taková pravomoc náleží, zda jsou splněny shora uvedené podmínky § 129 spr. ř. a zda při ukládání uvedené pokuty byla dodržena pravidla řízení. Krajský soud se tedy mohl zabývat jen určitým okruhem otázek (ohledně exekuce samotné), což také učinil. Nejvyšší správní soud nemůže posoudit námitky jdoucí mimo takto vymezený předmět přezkumu. Pro posouzení kasační stížnosti to znamená, že námitky věcně zpochybňující samotný exekuční titul nemohou být řádným důvodem kasační stížnosti. Jinými slovy není možné se domáhat přezkumu rozhodnutí o zastavení prací skrze přezkum rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu. To navíc proto, že k přezkumu rozhodnutí o zastavení prací se již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 208/2014 - 23. Nejvyšší správní soud konstatuje, že neshledal v postupu žalovaného žádná pochybení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a pro která měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit.

[11] K námitce stěžovatele, že mu nebylo oznámeno rozhodnutí o zastavení prací, které je exekučním titulem, Nejvyšší správní soud konstatuje, že této otázce se rovněž Nejvyšší správní soud vyjádřil ve výše uvedeném rozsudku čj. 6 As 208/2014 - 23, který se týkal právě uvedeného exekučního titulu, přičemž se první senát se závěry šestého senátu plně ztotožňuje. Ve zmíněném rozsudku soud uvedl, že „[...] *ve správním soudnictví je podle § 2 s. ř. s. poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem a za podmínek tímto zákonem stanovených. Soudní řád správní tak důsledně upravuje tradiční žalobní řízení, kdy soudní ochrana nastupuje až poté, kdy byly bezvýsledně vyčerpány řádné opravné prostředky, připuštěné zvláštním zákonem. Správní soudnictví je tedy založeno na zásadě subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (k této otázce Nejvyšší*

správní soud v dalším, shodně jako soud krajský, pro stručnost odkazuje např. na svůj názor obsažený v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004 - 65, či na usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07) [...] stěžovatel měl podat odvolání poté, co se o předmětném rozhodnutí správního orgánu dozvěděl, a právě v něm mohl a měl namítat, že mu dané rozhodnutí nebylo řádně doručeno (pozn. podtržení doplnil soud). Nicméně on odvolání nepodal a nevyčerpal tak před podáním žaloby řádné opravné prostředky, s nimiž počítá správní řád. “ Rozhodnutí je tak pravomocné a rovněž vykonatelné.

[12] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že v nyní vedeném řízení mu nepřisluší opětovně posuzovat otázku (ne)doručení exekučního titulu, resp. plně odkazuje na závěry citovaného rozsudku šestého senátu.

[13] Námitka, že v případě zákazu stavebních prací se jedná o povinnost, kterou je nucen učinit stěžovatel osobně, a proto mělo být doručováno i jemu, není rovněž důvodná. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 100/2008 - 61, „[m]á-li zastoupený v řízení něco osobně vykonat, doručují se písemnosti též jemu (§ 34 odst. 2 správního řádu z roku 2004). V takovém případě se jedná o písemnost, jíž správní orgán vyžaduje osobní účast zastoupeného v řízení proto, aby byl smysl či obsah řízení naplněn. I v takovém případě se však správní orgán musí pohybovat v rámci zákonem mu stanoveným; může totiž požadovat osobní konání zastoupeného v řízení jen tehdy, připouští-li takové jeho oprávnění zákon sám. Zákonný požadavek „nutnosti osobní účasti“ je třeba vykládat tak, že správní orgán může příslušnou osobu předvolat pouze a jen tehdy, jestliže je osobní účast předvolané osoby nutná pro dosažení cíle řízení.“ V rozsudku ze dne 24. 7. 2014, čj. 4 As 120/2014 - 21, kasační soud dokonce dovodil, že ani účast na ústním jednání v rámci přestupkového řízení není nezastupitelným jednáním, a proto postačí doručit předvolání pouze zástupci.

[14] Dle již citovaného rozsudku čj. 6 As 208/2014 - 23 „[...] Nejvyšší správní soud poznamenává, že za situace, kdy stěžovatel udělil tomuto zástupci plnou moc k zastupování, přičemž zástupce zmocnil k tomu, aby jej (stěžovatele) zastupoval ve všech právních věcech, aby vykonával veškeré úkony, aby přijímal doručované písemnosti, apod., je příp. pochybení zástupce v příslušných úkonech (k nimž byl zmocněn), ve svých důsledcích přičitatelné k tíži zastoupeného (zmocnitele).“

[15] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákaz stavebních prací nepředstavuje povinnost, kterou může v řízení vykonat pouze stěžovatel osobně. Proto by nebylo vadou, pokud by žalovaný doručoval exekuční titul pouze zástupci (ostatně jak je vidno ze spisového materiálu, stavební práce na předmětné stavbě rovněž neprovádí výhradně stěžovatel sám, nýbrž k tomu využívá dalších osob). První senát však opětovně zdůrazňuje, že mu nyní přísluší posuzovat pouze napadené rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu a exekuční příkaz samotný, nikoli rozhodnutí o zastavení prací.

[16] V neposlední řadě kasační soud upozorňuje stěžovatele, že soudní znalec, jenž vydal posudek, kterým se stěžovatel dle jeho slov řídil, není osobou oprávněnou cokoliv autoritativně nařizovat. Činnost znalce spočívá ve vypracování odborných podkladů a vyjádření k posuzované otázce a jejich závěry by se měly následně promítnout do meritorního rozhodnutí správního orgánu. Tedy až správní orgán jakožto subjekt

veřejného práva je oprávněn autoritativně zakládat, měnit, rušit či deklarovat práv a povinnosti adresátů jeho působení, resp. k jejich vymožení ukládat pokuty.

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, resp. že neshledal v postupu krajského soudu ani žalovaného (v rámci exekučního řízení) naplnění ani jednoho z kasačních důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 3. února 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu