

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobce: J. J.,** zast. JUDr. Zdeňkem Navrátilem, advokátem se sídlem Bašty 416/8, Brno, proti **žalovanému: Magistrát města Brna,** se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2009, č. j. MMB/0092854/2009, sp. zn. OÚSR/MMB/0069197/2009/2, za účasti **osob zúčastněných na řízení: 1) M.N. a 2) F. N.,** ve věci odstranění stavby, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2011, č. j. 29 Ca 110/2009 - 53,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2011, č. j. 29 Ca 110/2009 - 53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 29. 3. 2011, č. j. 29 Ca 110/2009 - 53, kterým byla jako nedůvodná podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2009, č. j. MMB/0092854/2009, sp. zn. OÚSR/MMB/0069197/2009/2. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna - Žebětín, stavebního odboru (dále též „stavební úřad“) ze

dne 27. 1. 2009, č. j. SU/08/1989/2/Vo (RD), kterým bylo stěžovateli nařízeno podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), odstranit stavbu postavenou na pozemku p. č. 2308/1 v k. ú. Žebětín - budovu obsahující částečně 1 nadzemní podlaží a částečně 2 nadzemní podlaží, o zastavěné ploše 243 m^2.

Krajský soud konstatoval, že podstatou právního posouzení věci je v návaznosti na žalobní námitky otázka, zda žalovaný rozhodoval na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Posuzoval, zda ohledání stavby ze sousedního pozemku a přilehlé komunikace bylo dostatečné či nikoliv, a tedy zda byly porušeny základní zásady činnosti správních orgánů stanovené v ustanovení § 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Stavební úřad při místním šetření, které probíhalo bez účasti stěžovatele, zjistil, že je bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu stavěn na pozemku p. č. 2308/1 v k. ú. Žebětín objekt o zastavěné ploše 243 m^2. Tato stavba nebyla prováděna v souladu s ohlášením ze dne 22. 6. 2007, č. j. ÚS -973/07/8/Vo, neboť rozsah stavby se výrazně lišil od stavby, která byla povolena na základě souhlasu s povolením ohlášené stavby. Námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu krajský soud shledal nedůvodnou. Námitka stěžovatele, že ohledáním stavby z přilehlé komunikace a sousedního pozemku nemohly být zjištěny přesné technicko-stavební údaje, je pro závěr správních orgánů o existenci stavby postavené bez povolení či opatření stavebního úřadu irelevantní.

Krajský soud dále posuzoval, zda neprovedením místního ohledání jako důkazu podle § 51 odst. 1 správního řádu tak, jak namítal stěžovatel, nedošlo k pochybení ze strany správního orgánu, které by mělo za následek nepřesné a neúplné zjištění stavu věci. Dospěl přitom k závěru, že se žalovaný procesního pochybení nedopustil. Účastník řízení je povinen se správním úřadem v průběhu celého řízení spolupracovat a k jeho výzvě mu tudíž i předkládat věci k ohledání či umožnit mu ohledání provést. V daném případě, ačkoliv stěžovatel výzvy stavebního úřadu ve věci ohledání předmětné stavby na místě osobně převzal, nereagoval na ně, naopak je zcela ignoroval, na místní šetření se bez omluvy nedostavil a zůstal zcela nečinným. Proto bylo ohledání provedeno z přilehlé komunikace a sousedního pozemku, což je v daném případě zcela dostačující.

Krajský soud vyvrátil tvrzení stěžovatele, že jeho nepřítomnost kontrolní prohlídce byla způsobena objektivní překážkou – dlouhodobým pobytem v zahraničí. Stěžovatel písemnosti doručované mu stavebním úřadem osobně na doručovací adrese přebíral, nicméně na ně nereagoval. Je zcela zřejmé, že stavba, o zastavěné ploše 243 m^2 byla na pozemku stěžovatele realizována, přičemž stěžovatel byl vyrozuměn o možnosti se se všemi důkazy shromážděnými správním orgánem seznámit a případně navrhnout i další dokazování. To však neučinil. Žádost o

dodatečné povolení stavby podal stěžovatel i přes poučení stavebního úřadu o této možnosti až dne 17. 6. 2009, tj. po právní moci rozhodnutí žalovaného (11. 5. 2009).

Přezkoumávané správní rozhodnutí poskytuje dostatečnou oporu pro daný právní závěr. Nepovolenou stavbu nelze „zlegalizovat“ pouhým uplynutím času, stavebník má možnost podat za zákonem stanovených podmínek žádost o dodatečné povolení stavby, to je ovšem výhradně v jeho dispozici.

Krajský soud rozhodoval bez nařízení jednání za splnění podmínek stanovených § 51 odst. 1 s. ř. s. Dospěl k závěru, že skutkový stav byl v projednávané věci zjištěn dostatečně a plně postačoval k posouzení věci. Žalobu proto dle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozsudek krajského soudu napadá v plném rozsahu z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Obsahově však kasační stížnost odpovídá spíše důvodům uvedeným v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatel setrvává na svém závěru, že v projednávané věci nebyl náležitě zjištěn skutkový stav a stavební orgány v tomto důsledku nemohly správně posuzovat skutkové a právní otázky, které pro své rozhodnutí potřebovaly zodpovědět. Tímto postupem došlo k porušení ustanovení § 3 zákona správního řádu.

Dokazování bylo provedeno pouze „zprostředkovaně“, ohledáním dotčené stavby ze sousedního pozemku a přilehlé komunikace a nikoli z pozemku, na níž se předmětná stavba nachází. Tímto způsobem nemohly být ze strany stavebního úřadu zjištěny přesné technicko-stavební údaje o provedené stavbě. Proto měl krajský soud dospět k názoru, že skutkový stav věci byl správními orgány zjištěn chybně a měl jim věc vrátit k dalšímu řízení. Přesné zjištění skutkového stavu je o to naléhavější, že předmětná stavba slouží stěžovateli a jeho rodině k uspokojování jejich základních bytových potřeb.

Stěžovatel navrhuje napadený rozsudek krajského soudu pro nezákonnost zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k důvodům kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel ignoroval úkony stavebního úřadu, a proto nezbylo, než provést ohledání z okolních pozemků. I z takto pořízených důkazů je přitom zcela zřejmé, jaká stavba byla na pozemku p. č. 2308/1 v k. ú. Žebětín realizována. Skutková zjištění stavebního úřadu jsou navíc jednoznačně potvrzena i geodetickým zaměřením nepovolené stavby, zpracovaným Ing. Š. a založeným ve správním spise. Stěžovatel měl možnost se s podklady seznámit, případně navrhnout další dokazování. Této

možnosti však nevyužil, nepodal ani žádost o dodatečné povolení stavby. Žalovaný zdůraznil, že stěžovatel žádné relevantní skutečnosti, které by zpochybňovaly zjištěný skutkový stav věci, neuvedl.

Navrhuje proto Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel. Uvedl, že několikrát v průběhu správního řízení zpochybnil skutková zjištění stavebního úřadu, zejména v otázce zjištěných technicko-stavebních údajů o stavbě, a dále stručněji zopakoval tvrzení již uplatněná v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen advokátem. Kasační soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom *ex offo* dospěl k závěru, že řízení před krajským soudem trpělo jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že krajský soud rozhodl bez nařízení jednání, ačkoliv k tomu nebyly splněny zákonné podmínky podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.

Jedním ze základních projevů práva na spravedlivý proces je i zásada ústnosti a veřejnosti soudního jednání. Každý má právo, aby byla jeho věc projednána soudem veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, má právo se vyjádřit ke všem provedeným důkazům, stejně jako další důkazy navrhovat, předkládat soudu právní argumenty či tvrdit další skutečnosti. Právo na spravedlivý proces je zakotveno na ústavní úrovni, jak v právu vnitrostátním, tak v mezinárodních úmluvách o lidských právech [čl. 96 odst. 2 Ústavy, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.)].

Právo účastníka na bezprostřední účast u jednání soudu není samoúčelné. Má totiž zajistit, aby soud přinejmenším v jedné soudní instanci s účastníkem vešel či mohl vejít (požaduje-li to účastník) v osobní kontakt a aby účastník mohl soudu bezprostředně a přímo sdělit svoji verzi toho, co je předmětem rozhodování, a poukázat na skutečnosti svědčící ve prospěch jeho tvrzení, a to i v případě, že soud

na základě dosud získaných informací z vyjádření účastníků a ze správního spisu má (a třeba i, jak se nakonec ukáže, oprávněně) za to, že účastník soudu žádnou relevantní informaci neposkytne. Ostatně mimo jiné právě kvůli důsledné realizaci této zásady byla v roce 2002 přijata nová úprava správního soudnictví, a to i v návaznosti na předcházející rozhodnutí Ústavního soudu (viz zejm. nález Ústavního soudu ze dne 24. 9. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96, zveřejněný pod č. 269/1996 Sb., všechna zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz).

Výjimkou ze shora uvedené zásady je možnost soudu projednat věc bez nařízení jednání. Taková výjimka však musí být vykládána restriktivně, s ohledem na zájmy účastníka řízení, o jehož právech se rozhoduje a který má rovněž oprávnění svými dispozičními úkony zásadně ovlivňovat předmět řízení a průběh projednání jeho věci před soudem.

Zákonná úprava obsažená v ustanovení § 51 a § 76 s. ř. s. umožňuje ve výjimečných případech za splnění všech zákonných podmínek upustit od povinnosti krajského soudu nařídit jednání.

Ustanovení § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. upravují situace, kdy soud zjistí takové vady řízení či rozhodnutí, že jsou důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí zjevné a jednoznačné. Žalobci je tak zpravidla vyhověno, neboť napadené rozhodnutí je rušeno. Stejně soud postupuje, zjistí-li nicotnost napadeného rozhodnutí.

Podle ustanovení § 51 s. ř. s. může krajský soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník řízení do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. O tom musí být ve výzvě poučen.

Podle ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s., nejsou-li důvody pro postup podle ustanovení odstavců 1 a 2 (zrušení přezkoumávaného rozhodnutí bez jednání, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti) nebo podle § 51 (souhlas s rozhodnutím bez jednání), nařídí předseda senátu jednání.

Otázkou nutnosti nařízení jednání v řízení před krajskými soudy jako správními soudy se zabýval ve svých rozhodnutích i Nejvyšší správní soud, který rovněž dovodil, že: „*účastníku nelze upřít právo na veřejné projednání věci v jeho přítomnosti, včetně možnosti vyjádřit se k věci. Rozhodl-li proto krajský soud o věci bez nařízení jednání, aniž byly splněny zákonné podmínky uvedené v § 51 s. ř. s., došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 - 59,

publikovaný pod č. 482/2005 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou rovněž dostupná na www.nssoud.cz). Obdobně se zdejší soud vyjádřil i v rozsudku ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58: „*Zamítl-li soud žalobu bez jednání poté, co na výzvu předsedy senátu (§ 51 odst. 1 s. ř. s.) vyjádřil účastník řízení s takovým postupem nesouhlas, je kasační stížnost podaná z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro vadu řízení spočívající v tom, že byla účastníku odepřena možnost jednat před soudem, důvodná*“. Shodně k dané problematice judikuje i Ústavní soud. V nálezu sp. zn. I. ÚS 819/07 ze dne 22. října 2007 konstatoval, „*projeví-li některý z účastníků nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání nebo požaduje-li nařízení jednání, je povinností soudu k projednání věci samé jednání nařídit (samozřejmě nejde-li o některou ze zákonem stanovených výjimek; viz § 51 odst. 2 a § 76 odst. 1 s. ř. s.)*“

V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud z předloženého soudního spisu (č. l. 7) zjistil, že dne 22. 6. 2009 byla stěžovateli prostřednictvím jeho zástupce doručena výzva krajského soudu dle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel byl vyzván, aby se vyjádřil, zda souhlasí s tím, aby soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání. Stěžovatel byl poučen, že souhlas s rozhodnutím věci bez jednání bude udělen fikcí rovněž tehdy, nevyjádří-li stěžovatel ve lhůtě dvou týdnů od doručení této výzvy nesouhlas s takovým postupem krajského soudu.

Na tuto výzvu krajského soudu stěžovatel reagoval vyjádřením, které bylo krajskému soudu doručeno dne 1. 7. 2009, v němž se stěžovatel pod bodem I. vyjádřil, že „*v souladu s výzvou ze dne 16. 6. 2009, sp. zn. 29 Ca 110/2009 soudu prostřednictvím svého právního zástupce sděluje, že nesouhlasí s tím, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání*“. Toto sdělení stěžovatele krajskému soudu je založeno na č. l. 12 soudního spisu.

Ze shora uvedeného je zřejmé, že stěžovatel krajskému soudu výslovně ve stanovené lhůtě sdělil, že nesouhlasí s tím, aby rozhodoval bez nařízení jednání. Nemohlo proto ani dojít k fikci udělení souhlasu ve smyslu § 51 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

Krajský soud přesto rozhodl bez nařízení jednání, ačkoliv k tomu neměl splněny zákonné podmínky. Zatížil tak řízení o žalobě vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 109 odst. 3, § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a proto nezbývá, než napadený rozsudek pro tuto důvodně vytýkanou vadu zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Vzhledem k povaze shledané vady řízení před krajským soudem se kasační soud nemohl zabývat podstatou věci, neboť k tomu by bylo lze přistoupit pouze za předpokladu procesně bezvadného průběhu řízení ve věci před krajským soudem.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne krajský soud též 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 9. listopadu 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu