ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobců: **a) O. K., b) D. K., c) R. K.**, zastoupeni JUDr. Ivanem Werlem, advokátem se sídlem Vrchovecká 74/2, Velké Meziříčí, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2010, č.j. KUJI 22523/2010 ODSH 192/2010-Ma/RODV v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2011, č. j. 30 A 53/2010 - 42,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 8.340 Kč k rukám advokáta JUDr. Ivana Werla do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Krajský úřad kraje Vysočina (dále jen „stěžovatel“) zamítl rozhodnutím ze dne 26. 3. 2010, čj. KUJI 22523/2010 ODSH 192/2010-Ma/RODV odvolání žalobců proti rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy (dále jen „magistrát“) o odstranění nepovolené pevné překážky (kamenná zeď) ze dne 11. 1. 2010, čj. MMJ/OD/449/2009-10 3232/2010/MMJ. Stěžovatel v rozhodnutí vycházel z poznatků shromážděných během celého řízení a také ze znaleckého posudku znalce doc. Ing. Petra Jůzy, CSc.

Proti rozhodnutí stěžovatele brojili žalobci správní žalobou. Námitky v ní obsažené

v zásadě kopírovaly námitky z odvolání proti rozhodnutí magistrátu. Žalobci rozporovali neurčitost výroku v rozhodnutí Magistrátu města Jihlavy (dále „Magistrát“), nedostatečně zjištěný skutkový stav, nesprávné hodnocení důkazů ze strany správních orgánů obou stupňů a chybné zahájení správního řízení. Poukázali také na skutečnost, že od začátku prací na kamenné zdi byl přítomen zástupce odboru dopravy Magistrátu, který byl seznámen se všemi podklady. V další části žaloby rozporovali znalecký posudek doc. Ing. Petra Jůzy, CSc, a to odkazy na četné rozpory mezi závěry znalce a realitou.

Rozsudek Krajského soudu v Brně

Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) shledal žalobu důvodnou a rozsudkem ze dne 29. 11. 2011, č. j. 30 A 53/2010 – 42, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností, rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejprve se krajský soud zabýval námitkou, ve které žalobci rozporují znalecký posudek, na jehož závěrech stěžovatel vybudoval argumentaci rozhodnutí. Při přezkumu se krajský soud řídil judikaturou Nejvyššího správního soudu, zabývající se nepřezkoumatelností rozhodnutí pro nedostatek důvodů, a dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele trpí právě touto vadou, neboť stěžovatel nevypořádal všechny námitky, které žalobci, směrem ke znaleckému posudku, vznesli. Dle krajského soudu stěžovatel na konkrétní námitky žalobců nikterak nereagoval a spokojil se pouze konstatováním, že závěry znaleckého posudku má za prokázané. Krajský soud připomněl možnost stěžovatele vypořádat se s námitkami žalobců i tak, že by vyjádření k nim vyžádal od samotného znalce.

Krajský soud se zabýval i dalšími námitkami žalobců. Seznal totiž, že se jedná o otázky skutkově a právně oddělitelné od jinak nepřezkoumatelného rozhodnutí stěžovatele, a nelze je proto považovat za bezpředmětné.

Namítaný chybný výrok v rozhodnutí Magistrátu krajský soud neuznal a konstatoval, že výrokem je celá část rozhodnutí označená jako „výrok“ a nejen část za slovy „takto“. Soud uznal námitku žalobců, že správní řízení začalo v roce 2004 pod čj. OD/04/9790 a nebylo doposud skončeno. Magistrát tak pochybil, když dne 29. 1. 2009 zahájil nové řízení, ale vzhledem k tomu, že výsledkem bylo pouze jedno rozhodnutí, které se stalo podkladem pro přezkoumávané rozhodnutí stěžovatele, a žalobci ani nenamítali další pochybení, která by tento postup způsobil, hodnotil krajský soud tuto námitku jako nedůvodnou, protože neměla vliv na zákonnost rozhodnutí. Nakonec krajský soud uznal, že v případě přítomnosti zástupce odboru dopravy Magistrátu, mohl tento iniciovat postup dle § 41 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) již v době zahájení stavby. Upozornil však na to, že ani to by nemohlo legalizovat pevnou překážku na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Krajský soud tedy za jediný zásadní důvod pro své rozhodnutí považoval opomenutí námitek žalobců proti znaleckému posudku Doc. Ing. Petra Jůzy, CSc, tedy takové vady řízení, jež měla za následek nepřezkoumatelnost správní žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele.

Kasační stížnost

Blanketní kasační stížností dne 2. 1. 2012 napadl stěžovatel včas rozsudek krajského soudu v celém rozsahu. Dovolal se kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Podáním ze dne 23. 2. 2012 stěžovatel kasační stížnost doplnil o argumentaci ve vztahu k tvrzenému kasačnímu důvodu a rekapitulaci předchozích skutkových okolností.

Stěžovatel uvádí, že v rozhodnutí ze dne 26. 3. 2010 vycházel ze závěrů obsažených ve znaleckém posudku, na základě kterého považoval stav věci za zjištěný dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Veškeré námitky žalobců přitom řešil odkazem na závěry znaleckého posudku. Poukazuje na skutečnost, že posudek byl vypracován proto, že k rozhodování bylo potřeba takových odborných znalostí, které úřední osoby nemají. Právě z toho důvodu byla argumentace vystavěna na závěrech znaleckého posudku a stěžovatel to v odůvodnění uvedl. Domnívá se tedy, že zjistil správně stav věci a na základě znaleckého posudku prokázal, že část předmětné stavby tvoří pevnou překážku ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalobci se ke kasační stížnosti vyjádřili dne 27. 3. 2012 a uvedli, že se plně ztotožňují s rozsudkem krajského soudu. Znovu připomněli, že nesprávné vedení řízení pod novou spisovou značkou (od 18. 3. 2009) mohlo mít za následek opomenutí významných skutečností zjištěných v původním řízení, které bylo vedeno již od roku 2004. Zopakovali, že stavba oplocení probíhala s vědomím odboru dopravy Magistrátu a oplocení, které se nachází na jejich pozemku, nemůže tvořit překážku na komunikaci, která není v listech vlastnictví vůbec uvedena. Upozornili dále, že průjezdní profil komunikace se zmenšil po rozhodnutí z roku 2007, kdy byla komunikace zúžena odstraněním krajnice na protější straně, což se nyní řeší na úkor jejich vlastnických práv. Směrem k znaleckému posudku poukázali na skutečnost, že se jedná o stejný posudek (kromě data a zadavatele), který byl stěžovatelem zakázán proto, že jej nechala Krajská správa a údržba silnic kraje Vysočina zpracovat u svého bývalého zaměstnance. Posudek označili za účelový a v rozporu s dřívějším rozsudkem krajského soudu, kde bylo požadováno provedení sond v místě kontaktu stěny a komunikace (v posudku byla provedena ve vzdálenosti 60 cm od sporného objektu). Žalobci uvedli, že již od počátku je správní řízení protkáno mnoha pochybeními odboru dopravy Magistrátu a stěžovatele a spor se tak pouze uměle protahuje.

Žalobci proto navrhují, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a rozsudek krajského soudu potvrdil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal včasnou kasační stížností napadený rozsudek

v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v rozsahu a z důvodů, které stěžovatel uplatnil. Neshledal přitom vady uvedené v odst. 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k délce řízení a množství dílčích rozhodnutí v dané věci, rekapituluje Nejvyšší správní soud nejprve relevantní skutkové okolnosti, vyplývající ze správního a soudního spisu.

Na počátku předmětného řízení bylo ohlášení drobné stavby (23. 7. 2001) – plotu z kamene, cihel a pletiva, o níž se vede řízení o jejím odstranění. Drobná stavba byla povolena, ale Správa a údržba silnic Jihlava se k tomu dne 27. 8. 2003 vyjádřila tak, že se stavbou souhlasí za podmínky, že vnější strana kamenné zdi bude umístěna minimálně 0,5 m od okraje stávající asfaltové vozovky. Dne 6. 8. 2004 bylo vydáno první správní rozhodnutí (čj. OD/04/9790), kterým Magistrát rozhodl o odstranění nepovolené pevné překážky. Toto rozhodnutí bylo zrušeno a následovalo nové rozhodnutí Magistrátu ze dne 30. 3. 2005, kterým bylo rozhodnuto o přestupku spočívajícím v umístění pevné překážky a o jejím odstranění. I druhé rozhodnutí magistrátu bylo zrušeno, když důvodem bylo především porušení práv žalobců jako obviněných z přestupku. V dané věci rozhodl Magistrát potřetí dne 2. 1. 2006 a opět nařídil pevnou překážku odstranit. Stejný názor zaujal i stěžovatel a rozhodnutí potvrdil dne 13. 2. 2006. Žalobci brojili proti rozhodnutí stěžovatele správní žalobou, která byla krajským soudem uznána jako důvodná a rozsudkem ze dne 28. 8. 2007, č. j. 30 Ca 53/2006 - 43, rozhodnutí žalovaného zrušil. Důvodem bylo nevypořádání všech námitek žalobců. Krajský soud vyslovil také potřebu znaleckého posudku, který by se vyjádřil k tomu, zda předmětná kamenná zeď leží skutečně na komunikaci a tvoří tak pevnou překážku. Na základě rozsudku krajského soudu proto stěžovatel dne 10. 12. 2007 rozhodnutí Magistrátu ze dne 2. 1. 2006 zrušil. Dne 18. 3. 2009 bylo vydáno v pořadí již čtvrté rozhodnutí Magistrátu pod novým čj. OD/449/2009, kterým bylo rozhodnuto o odstranění pevné překážky. I toto rozhodnutí bylo stěžovatelem zrušeno, když Magistrát chybně rozhodl o odstranění celé kamenné zdi, tedy i těch částí, které se v blízkosti vozovky nenacházejí. Poslední rozhodnutí, čj. MMJ/OD/449/2009-10 3232/2010/MMJ, vydal Magistrát dne 11. 1. 2010. Právě toto rozhodnutí iniciovalo proces, který dospěl až k řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem.

V kasační stížnosti uplatnil stěžovatel jediný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a). Pod tento důvod lze skutečně podřadit namítaný nedostatek právní úvahy krajského soudu, zda rozhodnutí stěžovatele trpí vadou spočívající v tom, že stěžovatel, v rozporu s principy § 3, § 50 odst. 4 správního řádu, vycházel ze skutkových zjištění znalce doc. Ing. Petra Jůzy, CSc. a nezabýval se přitom odlišnými tvrzeními žalobců, kteří znalecký posudek rozporovali, a v důsledku toho dostatečně nevypořádal jejich námitky proti věcné správnosti znaleckého posudku. Vzhledem k tomu, že rozsahem kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud vázán, zabýval se pouze touto stěžejní námitkou a nemohl se proto vyjádřit ke všem skutečnostem, na které poukazovali žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti. Toliko odkazuje na to, jak se s některými z nich vypořádal krajský soud na str. 9 napadeného rozsudku.

Lze souhlasit s tím, že znalecký posudek doc. Ing. Petra Jůzy, CSc. (dále jen

„posudek“) v principu představuje kvalifikovaný podklad pro rozhodnutí správního orgánu, protože se jedná o znalecký posudek ve smyslu § 56 správního řádu. Je tedy logické, že jej Magistrát použil jako stěžejní argumentační prostředek odůvodňující rozhodnutí, kterým byla žalobcům stanovena lhůta k odstranění stavby. Správní řízení je nicméně založeno na zásadě legality a materiální pravdy (§ 2, § 3 správního řádu). Nelze tak přehlédnout povinnost správního orgánu dosáhnout takové úrovně zjištění stavu projednávané věci, o které nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pro naplnění této povinnosti musí správní orgán vycházet ze všech údajů a skutečností, které mohou ke správnému zjištění stavu věci přispět. Jestliže účastník vznese námitky, které jsou s to zpochybnit stav věci, o kterém nebyly do té doby důvodné pochybnosti, je povinností správního orgánu tyto námitky vypořádat takovým způsobem, aby pochybnosti účastníka řízení rozptýlil.

Právě k situaci, kdy byl zpochybněn dosavadní stav věci, došlo v řízení o odvolání žalobců proti rozhodnutí Magistrátu. Již v odvolání totiž žalobci uváděli konkrétní námitky směřující proti závěrům zmíněného posudku. Obdobně jako krajský soud je i Nejvyšší správní soud toho názoru, že námitky vůči posudku vznesené jak v odvolání proti rozhodnutí Magistrátu, tak ve správní žalobě, je možno považovat za relevantní a logické, opřené o reálie posuzované situace v předmětné lokalitě. Zásadní hodnotu má námitka, že vývrt, ze kterého byly získány poznatky pro zkoumání konstrukční vrstvy vozovky, nebyl proveden v místě styku kamenné zdi s vozovkou, přestože to je pro posouzení dané věci zcela zásadní. Stěžejní otázkou je totiž právě to, zda kamenná překážka stojí na vozovce. Podobně je tomu u námitek vztahujících se k bezpečnosti silničního provozu. Znalec se nevypořádal s faktem, že bezpečnost provozu na komunikaci byla posílena několika opatřeními, například umístěním zrcadla, umožňujícího lepší výhled nebo instalací dopravní značky, zakazující vjezd nákladních automobilů. Opomenuto zůstalo využití předmětné komunikace jako objízdné trasy k obousměrnému provozu vozidel z hlavní trasy na Vídeň, což by podle závěrů znaleckého posudku bylo sotva možné. To všechno zcela jistě vyvolává pochybnosti o tom, zda byl stav věci zjištěn správně a úplně. Bylo proto povinností stěžovatele, aby se těmito námitkami v rozhodnutí zabýval a uznal je buď důvodnými, nebo je dokázal rozptýlit. Stěžovatel však veškeré námitky vůči znaleckému posudku, které přitom tvořily větší část argumentace odvolání žalobců, odmítl s tím, že znalcem zjištěné skutečnosti má za prokázané, aniž by se jimi detailněji zabýval. Takový stav považuje Nejvyšší správní soud za neudržitelný a v rozporu s § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud odkazuje v tomto směru na dlouhodobě stabilizovanou judikaturu správních soudů (srov. již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23, SJS č. 27/94). Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být vždy seznatelné, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné či nesprávné.

Z argumentace uvedené v kasační stížnosti plyne přesvědčení stěžovatele, že úřední osoby, které nemají dostatečné odborné znalosti, nemohou jinak, než aplikovat závěry znalce, který byl pro posouzení určitých odborných otázek ustanoven a má pro to odpovídající kvalifikaci. Je pravdou, že správní orgány i soudy musí vycházet (v případech, kdy nemají dostatek odborných znalostí) z takových znaleckých posudků a nemohou přitom posuzovat jejich věcnou správnost. Obsah znaleckého posudku ovšem nelze vždy

bez dalšího přebírat, ale je třeba jej v případě potřeby ověřovat i jinými důkazy, a to zejména tehdy, jestliže se objeví pochybnosti například o přesvědčivosti a úplnosti takového posudku (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 3 Ads 62/2012 - 39). Pokud nebylo možné námitky žalobců vypořádat pouze za použití zjištění a závěrů obsažených v posudku, bylo namístě zabývat se otázkou úplnosti posudku, respektive uvažovat o doplnění důkazního řízení.

Za tímto účelem existuje správná a procesně často využívaná možnost výslechu znalce, zejména také k otázkám a okolnostem vyplývajícím z námitek účastníků řízení. Pokud by ani takto doplněné dokazování nevedlo k jasnému závěru, bylo možné vyžádat další znalecký posudek, který by danou problematiku posuzoval komplexněji a zejména by vypořádal také námitky účastníků proti dřívějšímu znaleckému posudku. V žádném případě však nebylo možné věc uzavřít bez náležitého vysvětlení prostým závěrem, že posudek je pravdivý proto, že je to názor znalce a správní orgán postrádá odpovídající odborné znalosti. Takový přístup by mohl navozovat úvahy o nepřezkoumatelnosti posudkových závěrů, protože správní orgány, stejně jako soudy, z podstaty věci nedisponují specifickými odbornými znalostmi a také se to od nich neočekává. V takovém případě by se mohlo jednat o logický deficit nahrazovaný nepatřičným důrazem na autoritu znalce, obvyklý postup, chybně chápanou tradici či jiné argumentační fauly. Právě logické a skutkově podložené námitky účastníků řízení mohou představovat jakýsi „test úplnosti a přesvědčivosti“ posudku, který obstojí, pokud je způsobilý na tyto námitky odpovědět. V posuzované věci však znalecký posudek právě na pochybnosti, obsažené v námitkách žalobců, odpovědět nedokázal, případně se problematice námitek vůbec nevěnoval. Stěžovatelova argumentace odkazem na znalecký posudek i v těch jeho částech, ve kterých se namítaným skutečnostem nevěnuje nebo je s nimi v rozporu, není přesvědčivá.

Úvahu Nejvyššího správního soudu nelze vnímat jako podporu věcným tvrzením žalobců. Jedná se toliko o připomenutí opomenuté povinnosti stěžovatele zabývat se všemi relevantními námitkami žalobců způsobem, který by přesvědčivě vedl k ověření jejich pravdivosti.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že krajský soud posoudil věc správně, když rozhodnutí stěžovatele zrušil. Stěžovatel se totiž nevypořádal s věcnými námitkami v odvolání uplatněnými a to i přesto, že se jednalo o argumentaci, na které bylo odvolání z větší části postaveno. Tím stěžovatel zatížil rozhodnutí vadou, která spočívala v jeho nepřezkoumatelnosti. V rozsudku je nepochybně jasně a srozumitelně uvedeno, že v dalším řízení se bude muset odvolací orgán (stěžovatel) vypořádat se všemi námitkami žalobců, především s těmi, které rozporují znalecký posudek.

Kasační stížnost, opřená o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy není oprávněná a Nejvyšší správní soud ji proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení tento soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Naopak žalobci byli ve věci zcela úspěšní, a proto jim právo na náhradu nákladů řízení přísluší. Výše těchto nákladů byla stanovena podle vyhlášky Ministerstva

spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění platném od 1. 1. 2013 (advokátní tarif), a to za jeden úkon právní služby u každé osoby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3.100 Kč dle § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky a za náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon za každou osobu. Dle § 12 odst. 4 citované vyhlášky „*Jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %.*“. U každé osoby tak byla mimosmluvní odměna snížena o 20 % na částku 2.480 Kč. Celková výše nákladů na řízení o kasační stížnosti je tak 8.340 Kč [(3 x 2.480) + (3 x 300)]. Stěžovatel je tedy povinen zaplatit žalobcům částku 8.340 Kč k rukám advokáta JUDr. Ivana Werla do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 6. března 2013

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu