



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) Ing. J. V.** a **b) B. V.**, oba zastoupeni JUDr. Jiřím Císařem, advokátem, se sídlem Hrnčířská 55/14, 400 01 Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Z. M.**, zastoupený JUDr. Ivo Beránkem, advokátem, se sídlem Na Jetelce 69/2, 190 00 Praha 9 – Vysočany, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. 40/UPS/2010-19, JID 102460/2010/KUUK/Ha, ze dne 8. června 2010, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 74/2010 - 59 ze dne 30. října 2013,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobcům **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**Odůvodnění:**

### **I. Vymezení případu**

[1] Magistrát města Ústí nad Labem, stavební odbor (dále též „stavební úřad“) provedl dne 23. září 2009 kontrolní prohlídku stavby žalobců na základě podnětu jejich souseda, osoby zúčastněné na řízení. V daném případě se jedná o dva rodinné domy, které dohromady tvoří dvojdům, přičemž dům osoby zúčastněné na řízení je položen níže než dům žalobců. Důvodem kontrolní prohlídky bylo to, že došlo k podmáčení sousedního domu splašky vytékajícími z ucpané splaškové kanalizace žalobců, která – jak se ukázalo – byla napojena na kanalizační přípojku domu souseda (osoby zúčastněné na řízení). Osoba zúčastněná na řízení uváděla, že oba domy měly v minulosti v zadním traktu směrem do zahrady jímky na splašky, které se pravidelně vyvážely, a že společnou kanalizaci se odváděly pouze dešťové vody. Naopak žalobci tvrdili, že přípojka byla vždy společná pro oba domy a že jde o spojenou dešťovou

a splaškovou kanalizací, tudíž zaústění jejich splaškové kanalizace do sousedovy přípojky je zcela legální. Na základě uvedených zjištění vydal stavební úřad dne 30. října 2009 rozhodnutí č. j. MM/SO/S/201755/2009/Ja, kterým žalobcům podle § 129 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, nařídil odstranění stavby „*Nepovolené napojení splaškové kanalizace na kanalizaci dešťovou*“ nacházející se na pozemcích parc. č. 1395/1 a 1394 v katastrálním území Neštětice (není-li dále uvedeno jinak, je míněno toto katastrální území).

[2] Na základě odvolání žalobců žalovaný Krajský úřad Ústeckého kraje poměrně významně doplnil dosavadní poměrně kusé dokazování a následně rozhodnutí stavebního úřadu v několika bodech změnil. Pro nyní projednávanou kasační stížnost je významné zejména to, že krajský úřad upravil původní označení stavby na „*Nepovolená přípojka splaškové kanalizace vč. revizní šachty a jejího propojení, umístěná na st. p. č. 1396 k. ú. Neštětice*“ a dále upřesnil, jaká konkrétní část nepovolené stavby bude odstraněna, tj. „*kanalizační přípojka v úseku, tvořeném vyústěním vnitřní kanalizace odpadních vod z koupelny – 1 m za obvodovou jihozápadní zdí, do revizní šachty ø 400 mm na st.p.č. 1396 v k.ú. Neštětice, revizní šachta ø 400 mm na st.p.č. 1396 v k.ú. Neštětice a kanalizační přípojka, propojující revizní šachtu na parcele č. 1396 v k.ú. Neštětice s kanalizační přípojkou, umístěnou na st.p.č. 1393 v k.ú. Neštětice v celé délce od šachty až ke konečné hranici mezi st.p.č. 1396 a st.p.č. 1393 v k.ú. Neštětice*“. Druhou podstatnou změnu představovalo zkrácení lhůty pro odstranění stavby z původních 60 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí na 20 dnů.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci správní žalobou, které Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) v návětí označeným rozsudkem vyhověl. Důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného nalezl krajský soud celkem čtyři. Za prvé, žalovaný podle něj změnil předmět řízení nejen co do jeho umístění, ale i co do jeho věcného vymezení, aniž by dal žalobcům možnost se ke změně vymezení předmětu řízení vyjádřit. Za druhé, žalovaný nepřipustně změnil rozhodnutí stavebního úřadu v neprospěch žalobců jakožto jediných odvolatelů, když jim zkrátil lhůtu pro splnění uložené povinnosti. Za třetí, žalovaný se ve svém rozhodnutí opírá mimo jiné o odpověď společnosti Severočeské vodovody a kanalizace, a. s., na svůj dotaz ohledně dokumentů připojených k přihlášce napojení na veřejnou kanalizaci podané právními předchůdci žalobců v roce 1973, tyto dokumenty však nejsou založeny ve spise a žalobci se tak s nimi nemohli seznámit. Za čtvrté, žalovaný provedl v rámci řízení výslech svědkyně (předchozí spolumajitelky domu žalobců), aby si potvrdil skutečnosti obsažené v jejím čestném prohlášení předloženém v rámci jiného řízení, avšak neinformoval o konání výslechu předem žalobce, a znemožnil jim tak využít jejich procesní práva (klást svědkyni dotazy apod.).

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) dne 27. listopadu 2013 blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění ze dne 23. ledna 2014 namítal, že změnou výroku rozhodnutí stavebního úřadu předmět řízení pouze upřesnil výčtem částí nepovolené stavby a uvedením chybějícího čísla pozemku. Toto zpřesnění považuje za čistě formální a chtěl jím umožnit případný náhradní výkon rozhodnutí. Stavbu nebylo možné zaměnit s jinou, neboť v dané lokalitě žádná jiná stavba kanalizační přípojky prováděna nebyla a žalobci museli znát rozsah svého díla a jeho skutečné umístění. Tvrzení žalobců o neznalosti předmětu řízení označil za účelové. Zdůraznil, že v daném případě jde o odstranění nepovolené stavby jako celku, nikoliv o odstranění části stavby, která by jako celek byla povolena a nařizovalo by se odstranění pouze její části vybudované

v rozporu s povolením či opatřením stavebního úřadu, a kde by pochopitelně nároky na přesné vymezení předmětu řízení musely být přísnější.

[5] Ve druhé části své stížnosti brojil stěžovatel proti závěru krajského soudu, že došlo ke změně rozhodnutí stavebního úřadu v neprospěch žalobců. Rozhodnutí stavebního úřadu v sobě podle stěžovatele obsahovalo rozpor, neboť stavební úřad vyloučil odkladný účinek odvolání, přitom však zároveň navázal šedesátidenní lhůtu pro splnění uložené povinnosti na okamžik právní moci tohoto rozhodnutí. Krajský úřad tento rozpor pouze odstranil, neboť podle něj byl v rozporu se zákonem, konkrétně se smyslem § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, upravujícího vyloučení odkladného účinku odvolání. Vzhledem k pokročilé fázi odvolacího řízení stěžovatel zrušil výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, lhůtu ponechal navázanou na právní moc rozhodnutí a zkrátil ji na 20 dnů s ohledem na to, že jde o stavbu malého rozsahu, jednoduchého provedení a zároveň bylo nezbytné co nejrychleji zamezit odtékání splátek na sousední nemovitost. V tomto posledním bodě zároveň stěžovatel spatřuje jiný veřejný zájem, jehož existence umožňuje (vedle rozporu rozhodnutí s právními předpisy) změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele (srov. § 90 odst. 3 správního řádu).

[6] Žalobci ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] Hlavní důvod pro zamítnutí kasační stížnosti je nasnadě. Stěžovatel polemizuje pouze se dvěma ze čtyř zřetelně oddělitelných a samostatných důvodů, které vedly krajský soud ke zrušení odvolacího správního rozhodnutí. Zcela bez povšimnutí ponechává stěžovatel ve své kasační stížnosti zrušovací důvod spočívající v neúplnosti podkladů založených ve spise i zrušovací důvod spočívající v nevyrozumění žalobců o výsledku svědkyně. Nejvyšší správní soud tak mohl pouze formálně zhodnotit, zda výrok napadeného rozsudku na těchto – stěžovatelem nezpochybněných – důvodech spočívá, přičemž musel konstatovat, že krajský soud jednoznačně v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že každou z uvedených vad řízení považuje za natolik závažnou, že mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovateli tak mělo být zřejmé, že nebude-li s kterýmkoliv z těchto důvodů nijak polemizovat a akceptuje tak názor krajského soudu, nemůže se svou kasační stížností proti zrušovacímu rozsudku krajského soudu uspět. Proto nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než kasační stížnost zamítnout, neboť k uvedeným dvěma zrušovacími důvody mu stěžovatel žádné věcné protiargumenty nepředložil, takže je ani Nejvyšší správní soud nemohl věcně přezkoumat.

[9] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí, že ani v otázce změny rozhodnutí v neprospěch žalobců neshledává Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele přesvědčivou. Jestliže původní rozhodnutí obsahovalo rozpor ohledně lhůty ke splnění povinnosti, musela by být při posuzování podmínek pro nucený výkon rozhodnutí tato otázka nutně vyložena ve prospěch žalobců a lhůta by – navzdory vyloučení odkladného účinku odvolání – počala běžet až od nabytí právní moci rozhodnutí stavebního úřadu. Zkrácení této lhůty tak zcela nepochybně představuje změnu rozhodnutí v neprospěch žalobců, kteří byli jedinými odvolateli. Ani zaštitování se rozporem rozhodnutí s právními předpisy či s veřejným

zájmem nemůže na nepřipustnosti takového postupu nic změnit. Jakkoliv jistě situace souseda žalobců (osoby zúčastněné na řízení) je nezáviděníhodná a lze kvitovat snahu krajského úřadu nežádoucí situaci urychleně řešit, nelze zájem konkrétní osoby nebyt obtěžována stékajícími splašky označit za zájem veřejný. Jde naopak o jednu z četných situací, kdy stavební právo do jisté míry chrání též zájmy soukromé, jejichž ochrana však nemožňuje odvolacímu orgánu využít procesní oprávnění, k němuž v daném případě sáhl. Stejně tak rozpor s právními předpisy jako podmínku pro změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele je třeba vykládat striktněji, než jak to učinil stěžovatel ve své kasační stížnosti. Vázat lhůtu pro splnění povinnosti na právní moc rozhodnutí a zároveň vyloučit odkladný účinek odvolání je samozřejmě zjevná chyba stavebního úřadu a v tomto směru jeho rozhodnutí nepochybně nenaplnilo účel ustanovení § 85 odst. 2 písm. b) správního řádu. Avšak označit tuto nedomyšlenost za rozpor se zákonem, jehož náprava nadto nebyla možná jinak než cestou zkrácení stanovené lhůty, by představovalo příliš rozšiřující výklad podmínek pro *reformationem in peius*.

[10] Dát za pravdu stěžovateli by tak Nejvyšší správní soud mohl jen v jediném bodě, a to v otázce vymezení předmětu řízení. Krajský soud totiž ve své argumentaci pominul konkrétní skutkové okolnosti posuzované kauzy. V obecné rovině jistě lze dát krajskému soudu za pravdu, že v odvolacím řízení je přípustné pouze zpřesnění předmětu řízení, nikoliv jeho zcela nové a odlišné vymezení. Smyslem tohoto požadavku je ovšem zejména to, aby účastníkovi řízení bylo neustále zřejmé, co je předmětem řízení, a aby bylo zaručeno jeho právo se v daném řízení po celou dobu účinně hájit, jak vyplývá i z krajským soudem citovaného rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. března 2010 č. j. 1 Afs 58/2009-541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS. Je tedy namístě se ptát, zda v tomto konkrétním případě mohl účastník řízení stavbu vymezenou v rozhodnutí stavebního úřadu zaměnit se stavbou jinou, jak byla vymezena v odvolacím rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud má za to, že k takové záměně dojit nemohlo.

[11] Pokud jde o čísla pozemků, stavební úřad ve svém rozhodnutí situoval nepovolenou kanalizační přípojku na pozemky p. č. 1395/1 (jde o zahradu za domem žalobců, která je v jejich vlastnictví) a 1394 (jde o zahradu za domem osoby zúčastněné na řízení, která je v jejím vlastnictví). Krajský úřad na základě dalších provedených důkazů toto umístění upřesnil tak, že stavba se nachází na pozemku st. p. č. 1396. Jde o pozemek, na němž stojí dům žalobců, a nachází se na něm též zpevněná plocha za tímto domem (dvorek), která navazuje na zahradu žalobců na pozemku p. č. 1395/1. Je tedy zřejmé, že průzkum provedený ustanoveným znalcem a další provedené důkazy umožnily upřesnit polohu podzemní stavby situované v blízkosti hranice dvou pozemků patřících žalobcům (p. č. 1395/1 a st. p. č. 1396). Jde však stále o tutéž nepovolenou stavbu splaškové kanalizace za domem žalobců. Nelze přitom pominout, že žalobci se v žalobě omezili jen na obecnou výtku, že žalovaný rozhodoval o odlišném předmětu řízení než stavební úřad, aniž by však konkrétně uvedli, s jakou jinou stavbou bylo podle nich možno správními orgány vymezenou stavbu zaměnit. Žalobci netvrdili, že by se snad v prostoru za jejich domem nacházely kanalizační větve dvě nebo že by tu byly jiné okolnosti, na jejichž základě by mohlo dojít k záměně projednávané nepovolené stavby s jinou, umístěnou na pozemku p. č. 1395/1, a tím ke zkrácení jejich práva vyjádřit se k předmětu řízení. Na takový žalobní bod nelze nahlížet jinak než jako na prázdňou formální slupku bez skutečného obsahu.

[12] Obdobné úvahy platí i pro otázku vymezení částí stavby, jež mají být odstraněny. Jestliže stavební úřad ve svém rozhodnutí označil stavbu obecně jako „nepovolené napojení splaškové kanalizace na kanalizaci dešťovou“, pak taková stavba pochopitelně zahrnuje veškeré části takového napojení. Krajský úřad jako odvolací orgán pouze v zájmu vykonatelnosti rozhodnutí tyto části výslovně specifikoval, a to v úseku od vyústění přípojky z domu žalobců (neboť vnitřní kanalizace žádné povolení ani opatření stavebního úřadu nevyžaduje) až po hranici pozemku osoby zúčastněné na řízení. Takový postup by mohl být označen za nekorektní jedině

za výjimečných okolností, kdy by o příslušnosti určité části k původně označené stavbě mohly objektivně vzniknout pochybnosti (např. by se nacházela mimo trasu kanalizační přípojky) nebo kdy by se z jiných důvodů povinné osoby oprávněně mohly domnívat, že původní rozhodnutí jim ponechalo možnost určitou část stavby zachovat (a využít ji například jiným způsobem než doposud). Ani v tomto směru však žaloba žádné relevantní a konkrétní tvrzení neobsahovala, Nejvyšší správní soud proto nespatřuje na rozdíl od krajského soudu prostor pro konstatování, že došlo k zásahu do procesních práv žalobců.

[13] K těmto úvahám považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připojit ještě obecnou doušku. Jak uvedl stěžovatel již před krajským soudem ve svém vyjádření k podané žalobě, přistoupil ke změně, nikoliv ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu a jeho vrácení k novému řízení, z důvodu hospodárnosti a rychlosti správního řízení. Takováto motivace je z rozhodnutí i z celého postupu stěžovatele v odvolacím řízení patrná a takovýto přístup je na straně odvolacích orgánů v obecné rovině žádoucí. Nezbyvá než zmínit (již krajským soudem citované) usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009 č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, podle nějž dvojinstančnost správního řízení „*zajišťuje nejen dvojitý posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm.*“ Přehnanou přísností při hodnocení změn správních rozhodnutí v odvolacím řízení – zejména tam, kde pro takovou úzkostlivost nejsou dány skutkové předpoklady, jako je tomu v tomto případě – by správní soudy nutily odvolací orgány, aby prvostupňové rozhodnutí při shledání jakýchkoliv chyb raději zrušily, než aby se pokoušely o jeho precizaci. Takový postup, je-li aplikován šablonovitě, vede k nežádoucímu jevu, označovanému někdy lidově jako „kolotoč opravných prostředků“ či „úřednický ping-pong“, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je opakovaně rušeno, řízení jako celek není stále pravomocně uzavřeno a opakovaná „vyhovující“ rozhodnutí odvolacího orgánu nejsou soudně napadnutelná. O tom, že je tento negativní jev v praxi poměrně rozšířený, svědčí i to, že se stává častým předmětem kritiky ze strany veřejného ochránce práv (srov. např. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 19. ledna 2009 sp. zn. 2233/2008/VOP/MH, dostupnou na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)).

[14] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Krajský soud v Ústí nad Labem dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že žalovaný Krajský úřad Ústeckého kraje porušil v odvolacím řízení, které se týkalo odstranění nepovolené stavby napojení splaškové kanalizace žalobců na kanalizační přípojku jejich souseda, ustanovení o řízení takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Ze čtyř důvodů, které krajský soud k tomuto závěru vedly, se stěžovatel pokusil otrást pouze dvěma, přičemž úspěšný byl pouze v otázce zpřesnění předmětu řízení. V tomto rozsahu tedy není právní názor vyslovený krajským soudem pro stěžovatele v dalším řízení závazný (je však otázka, zda nebude pro odvolací orgán praktické informovat žalobce o upřesnění předmětu řízení společně s oznámením o opakování výslechu svědkyně, jestliže k tomuto kroku přistoupí). Zbylé důvody napadeného rozsudku obstály, resp. nebyly kasační stížností vůbec zpochybněny, proto vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti němu jako nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. ji zamítl.

#### IV. Náklady řízení

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 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 žalobce měl ve věci plný úspěch, avšak žádné náklady neuplatnil ani mu podle obsahu kasačního spisu nevznikly. 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 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.

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

V Brně dne 19. března 2014

JUDr. Petr Průcha  
předseda senátu