



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **V. Š.**, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, odboru stavebnímu, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, **za účasti** M. H., jako osoby zúčastněné na řízení, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2004, č. j. 10 Ca 103/2003 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobci **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osobě zúčastněné na řízení **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 :

Žalovaný Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební se včas podanou kasační stížností domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2004, č. j. 10 Ca 103/2003 - 39 a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem k žalobě V. Š. zrušil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru výstavby ze dne 3. 3. 2003, č. j. MHMP-153808/2002/VYS/Kz/Cs, kterým bylo k odvolání J. H. a osoby zúčastněné na řízení

M. H. změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 22, odboru výstavby ze dne 29. 10. 2002, č. j. 300/78 v1./2002/OV/Za o nařízení odstranění nepovolené stavby opěrné zídky-podezdívky oplocení na pozemku parc. č. 850/19 ve vlastnictví J. a M. H. v k.ú. K., podél hranice s pozemky parc. č. 459 a č. 493 v téže katastrálním území tak, že řízení bylo zastaveno pro odpadnutí důvodů podle § 30 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (nejednalo se o nepovolenou stavbu).

Městský soud dospěl k závěru, že Magistrát hlavního města Prahy, odbor výstavby v odvolacím řízení neposoudil soulad stavby, jejíž odstranění bylo prvostupňovým správním orgánem nařízeno, s projektovou dokumentací, která byla základem stavebního povolení rodinného domu J. a M. H. Součástí projektové dokumentace, z níž musel stavební úřad vycházet při rozhodování o stavebním povolení, je totiž i výkres zastavovací situace, podle něhož mimo jiné při hranici s pozemkem žalobce má být plot s podezdívkou (ocelové sloupky a pletivo). Odvolací orgán opomněl vyhodnotit a posléze i odůvodnit, proč či zda skutečně stavba (zeď, zídka či jinak nazvaná stavba) o výšce 80 cm v provedení, které je možno ověřit ohledáním nebo fotodokumentací, může či nemůže být považována za podezdívku pletivového plotu, a to přesto, že-jak vyjádření technického oddělení správně upozorňuje-nebyla výška podezdívky v projektové dokumentaci uvedena.

Městský soud proto zavázal Magistrát hlavního města Prahy, odbor výstavby jako odvolací orgán tím, že v dalším řízení bude třeba doplnit dokazování především z toho pohledu, zda vznikající stavba, kterou prvostupňový správní orgán nařídil odstranit, odpovídá projektové dokumentaci, z níž vycházelo rozhodnutí o povolení stavby rodinného domu, resp. zda není v rozporu s touto dokumentací. Za tím účelem bude třeba nejprve ve správním řízení objasnit charakter stavby, tedy zda jde o oplocení či podezdívku k oplocení z pletiva, anebo o zeď typu opěrné či jiné zdi. Zřízení oplocení totiž stavební zákon považuje za drobnou stavbu (§ 139b odst. 8 písm. b), kde postačí ohlášení stavebnímu úřadu, kdežto opěrnou zeď stavební zákon řadí mezi tzv. jednoduché stavby (§ 139b odst. 5 písm. e)/. Teprve na základě zjištění učiněných v tomto směru pak bude možno posoudit jak oprávněnost odstranění stavby, tak i to, zda rozhodnutí o tom splňuje náležitosti tzv. exekučního titulu. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu je totiž vnitřně rozporné. Je tomu tak proto, že na jedné straně shledává výrok prvostupňového správního rozhodnutí nesrozumitelným a nepřezkoumatelným proto, že z něj není zřejmé, komu bylo odstranění stavby nařízeno a jakou část stavby má stavebník odstranit, na straně druhé však tato skutečnost nebrání odvolacímu správnímu orgánu dovodit, že část stavby, jejíž odstranění bylo nařízeno, nelze označit za nepovolenou stavbu či stavbu provedenou v rozporu se stavebním povolením.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku městského soudu, která se opírá o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební jakožto nástupce odboru výstavby téhož magistrátu (dále jen „stěžovatel“) odmítl závěry tohoto soudu, pokud dospěl k tomu, že byly splněny zákonné podmínky pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel především namítl, že se v řízení zabýval souladem stavby s projektovou dokumentací. Vzhledem k nejednoznačnosti projektové dokumentace však dospěl k závěru, že předmětnou stavbu oplocení nelze označit za stavbu provedenou v rozporu se stavebním povolením. O tom svědčí odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že „část oplocení, jejíž odstranění stavební úřad nařídil, nelze označit za nepovolenou stavbu, ani jako stavbu provedenou v rozporu se stavebním povolením. Jak výše uvedeno, z dokladů

předložených ke stavebnímu řízení není možné zjistit přesnou vzdálenost od stávajícího oplocení, ani výšku podezdívky“. Je proto v rozporu se skutečností tvrzení městského soudu, že opomněl posoudit soulad stavby s projektovou dokumentací. Z tohoto odůvodnění rovněž vyplývá, že se zabýval i charakterem stavby vznikající na předmětném pozemku a posoudil, zda tato stavba není v rozporu se stavebním povolením. Požadavek městského soudu, aby tak učinil v dalším řízení proto není opodstatněný. Není ani rozhodná okolnost, zda bylo nebo nebylo nařízeno místní šetření. Stav předmětné stavby je totiž odpovídajícím způsobem popsán ve spisovém materiálu a městský soud též považuje tento materiál za dostatečný. Podstatné je rovněž to, že stavba, která byla předmětem řízení, je stavbou povolenou. V takovém případě odvolacímu správnímu orgánu nezbylo nic jiného, než řízení zastavit, a to bez ohledu na formulaci rozhodnutí stavebního úřadu. Není proto třeba shledávat rozpor ve skutečnosti, že tento správní orgán označil výrok rozhodnutí stavebního úřadu za nesrozumitelný a nepřezkoumatelný, jak dovozuje městský soud.

Žalobce v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s rozsudkem městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení M. H. v písemném vyjádření ke kasační stížnosti zejména poukázala na to, že stavební úřad posuzoval toliko 25 % stavby, tj. 4 m dlouhý pás podezdívky, sestávající se ze čtyř řad tvárnic, z nichž první řada byla zcela zapuštěna do původního terénu a poslední řada nebyla vyplněna betonem pro možnost usazení ocelových sloupků. Výška podezdívky i s nevyplněnou řadou tvárnic činí proto 60 cm. O tuto podezdívku se nic neopírá, není proto opěrnou zdí a sporná část podezdívky přímo navazuje na dokončenou podezdívku boční ve stejném provedení, jež byla bez připomínek zkolaudována. Stavba podezdívky zadního oplocení byl tedy provedena v souladu se stavebním povolením a kasační stížnost je proto opodstatněná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2004, č. j. 10 Ca 103/2003 - 39 při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a jelikož sám neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předeseílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí přísnou dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné. Činnost kasačního soudu je pak ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí) a tento soud se pak musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž tento soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Městský soud podle odůvodnění svého rozsudku spatřuje důvod ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí v tom, že odvolací správní orgán opomněl posoudit soulad stavby (zdi, zidky, podezdívky či jinak nazývané stavby o výšce 80 cm), jejíž odstranění bylo prvostupňovým správním orgánem nařízeno, s projektovou dokumentací, která byla základem

stavebního povolení rodinného domu stavebníků manželů H. Z tohoto důvodu požadoval, aby odvolací správní orgán po zrušení žalobou napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. v dalším řízení doplnil dokazování za účelem zjištění, zda vznikající stavba, kterou správní orgán nařídil odstranit, není v rozporu s projektovou dokumentací. Aby však mohl odvolací správní orgán dostát svým povinnostem, považuje městský soud za nutné, nejprve objasnit ve správním řízení charakter předmětné stavby, tj. zda jde o podezdívku k oplocení z pletiva nebo o zeď typu opěrné či jiné zdi. Teprve na základě zjištění učiněných v tomto směru pak bude možno posoudit jak oprávněnost odstranění stavby, tak i to, zda rozhodnutí o tom splňuje náležitosti exekučního titulu (komu bylo odstranění stavby nařízeno a jakou část stavby je třeba odstranit).

Stěžovatel v kasační stížnosti toliko namítl, že se v řízení zabýval souladem stavby s projektovou dokumentací, vzhledem k nejednoznačnosti projektové dokumentace však dospěl k závěru, že předmětnou stavbu oplocení nelze označit za stavbu provedenou v rozporu se stavebním povolením. O tom svědčí odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že „část oplocení, jejíž odstranění stavební úřad nařídil, nelze označit za nepovolenou stavbu, ani jako stavbu provedenou v rozporu se stavebním povolením. Jak výše uvedeno, z dokladů předložených ke stavebnímu řízení není možné zjistit přesnou vzdálenost od stávajícího oplocení, ani výšku podezdívky“.

Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel opírá svůj závěr o tom, že část oplocení, kterou nařídil odstranit stavební úřad, nelze označit za nepovolenou stavbu, ani jako stavbu provedenou v rozporu se stavebním povolením, o nejednoznačnost projektové dokumentace, z níž není možné zjistit přesnou vzdálenost od stávajícího oplocení, ani výšku podezdívky.

Nejvyšší správní soud nemůže této námitce kasační stížnosti přisvědčit a postup a požadavky městského soudu se mu jeví jako opodstatněné.

Žalobce zásadně namítá, že ve skutečnosti je na pozemku stavebníků, v těsné blízkosti podél společné hranice, vybudována nedokončená podezdávka o délce 4 m a výšce 80 cm nad původním terénem, jež je duplicitní a kterou považuje za nepovolenou. Žalobce se přitom odvolává na technickou zprávu projektové dokumentace rodinného domu manželů H., v jejímž bodě 3.11 je o oplocení pouze zmínka s tím, že boční a zadní plot bude z pletiva. Sám stavební úřad však již dne 4. 10. 2002 shledal na místě, že zde postavena zmíněná zídka ve výšce cca 80 cm a již z toho je zřejmé, že nemůže jít o plot s podezdávku-ocelové sloupky a pletivo, jako bylo uvedeno v projektové dokumentaci. Žalobce přitom nezpochybňuje povolení oplocení domu manželů H., nesouhlasí však s výstavbou předmětné stavby-zdi, jež není uvedeným povoleným oplocením a jedná se proto o stavbu zcela zřejmě nepovolenou. Z těchto důvodů proto žalobce trvá na důsledném vyhodnocení souladu skutečného stavu posuzované stavby s projektovou dokumentací.

Stěžovateli jako odvolacímu správnímu orgánu je třeba vytknout, že se v odůvodnění svého rozhodnutí nevypořádal s uvedenými zásadními námitkami žalobce, které vyplývají ze spisu, náležitým a potřebným způsobem. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí totiž není patrné, že by stěžovatel reagoval na konkrétní námitky žalobce uplatňované v průběhu správního řízení a soulad stavby se zákonem dovodil jen z obecného tvrzení o nejednoznačnosti projektové dokumentace. Městský soud proto opodstatněně požaduje nejprve objasnit ve správním řízení charakter předmětné stavby, tj. zda jde o podezdávku k oplocení z pletiva nebo o zeď typu opěrné či jiné zdi a poté vyhodnotit, zda stavba, kterou prvostupňový správní orgán nařídil odstranit, odpovídá projektové dokumentaci, resp. zda s ní

není v rozporu. Třeba ovšem přitom vyhodnotit i vztah stávajícího a navrhovaného oplocení a námitky žalobce, jež k rozhodným skutečnostem uplatňoval v průběhu řízení. Správný je i další závěr tohoto soudu, že teprve na základě zjištění učiněných v tomto směru pak bude možno posoudit jak oprávněnost odstranění stavby, tak i to, zda rozhodnutí o tom splňuje náležitosti exekučního titulu (komu bylo odstranění stavby nařízeno a jakou část stavby je třeba odstranit). Na základě neúplně zjištěného skutkového stavu věci totiž není možno činit odpovídající právní závěry ve vztahu k zákonným podmínkám ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Nemá proto oporu ve spise ani tvrzení a námitka stěžovatele, že se zabýval i charakterem stavby (podezdívka, opěrná zeď či jiná zeď) vznikající na předmětném pozemku.

Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit ani s námitkou kasační stížnosti, že není rozhodná okolnost, zda bylo nebo nebylo nařízeno místní šetření, neboť stav předmětné stavby je odpovídajícím způsobem popsán ve spisovém materiálu.

Při posuzování této záležitosti je třeba vycházet z toho, že správní orgán má použít nejvhodnějších prostředků, které vedou ke správnému vyřízení věci (§ 3 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů). I fakultativní provádění místního ohledání nebo ústní jednání na místě samém (místní šetření) patří mezi jeden z nejbezpečnějších důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl, na základě vlastního pozorování a přímého srovnání svých bezprostředních zjištění s výsledky dosavadního šetření, učinit potřebné závěry pro své rozhodnutí. Je sice skuteností, že v řízení podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, žádný právní předpis neukládá správním orgánům povinnost konat místní šetření, nicméně v této věci byl tento postup na místě v zájmu přesně zjištěného a úplného skutečného stavu věci a odstranění zásadních rozporů mezi tvrzeními účastníků správního řízení. Pokud se však ústní jednání spojené se šetřením na místě samém za přítomnosti účastníků, které bylo stanoveno na 30. 1. 2003, nekonalo a žalobou napadené rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 3. 3. 2003 se přesto o výsledky těchto důkazů opíralo, stalo se tak v rozporu se zákonem. Skutečnosti neodpovídající údaj o konání ústního jednání spojeného se šetřením na místě samém, jež byl uveden v odůvodnění rozhodnutí v důsledku nesprávného kopírování textu, nelze nahradit opravou zřejmé nesprávnosti podle ustanovení § 47 odst. 6 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tak, že místo šetření na místě samém za přítomnosti účastníků se konala pouze obhlídka na místě stavby. Nešlo totiž o zřejmou nesprávnost v písemném vyhotovení rozhodnutí, nýbrž o uvedení nesprávného údaje týkajícího se skutečnosti podstatné pro průběh správního řízení. I k tomuto úkonu správního řízení musel být účastník řízení přizván (§ 38 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů), což se nestalo. Vyloučení žalobce z možnosti zúčastnit se provedení důkazu a vyjádřit se k němu je proto v rozporu se základním pravidlem řízení uvedeným v ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, podle něhož správní orgány jsou povinny postupovat v řízení v úzké součinnosti s fyzickými a právnickými osobami a dát jim vždy příležitost, aby mohly svá práva a zájmy účinně hájit. Oprava zřejmé nesprávnosti je tudíž právně irelevantní, protože záměnu vyličení toho, jak probíhalo dokazování, zákon neumožňuje provést pod opravou zřejmé nesprávnosti rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit ani s námitkou stěžovatele v kasační stížnosti, že neshledává rozpor mezi závěrem správního orgánu o nepřezkoumatelnosti

a nesrozumitelnosti správního rozhodnutí na straně jedné a současně závěrem, že jde ale o stavbu povolenou, kde musí správní orgán řízení zastavit.

Je tomu tak proto, že jen z přezkoumatelného a srozumitelného správního rozhodnutí ohledně povolení stavby je možno dovodit, že stavba je stavbou povolenou, kde je pak možno řízení podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zastavit.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů došel k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2004, č. j. 10 Ca 103/2003 - 39 není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst.1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst.1 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení mezi žalobcem a stěžovatelem navzájem se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a podle obsahu spisu úspěšnému žalobci žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se úspěšnému žalobci nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Výrok o nákladech řízení u osoby zúčastněné na řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost a proto ji nemohly vzniknout náklady v souvislosti s plněním takové povinnosti. U této osoby nejsou ani důvody zvláštního zřetele hodné, které by umožňovaly na její návrh přiznat jí právo na náhradu dalších nákladů řízení. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osobě zúčastněné na řízení nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. listopadu 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu