



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatele **Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení**, se sídlem v Praze 5, Zborovská 11, za účasti **JUDr. Ing. O. H.**, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2006, č. j. 5 Ca 52/2005 – 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností ze dne 14. 6. 2006, postoupenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 5. 9. 2006, se Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení (dále jen „stěžovatel“), domáhá zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud zrušil jím vydané rozhodnutí ze dne 13. 12. 2004, č. j. ÚSŘ 5293/04/KE, pro vady řízení bez jednání podle ustanovení § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání účastníka řízení JUDr. Ing. O. H. (dále jen „účastník O. H.“) a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 23. 8. 2004, č. j. výst.4991/04/Č/P1693/24-Dp/Lu, kterým byla dodatečně povolena změna stavby rodinného domu v Č.

Městský soud považoval žalobu podanou účastníkem O. H. za důvodnou, neboť vycházel z právního názoru, že na řízení o dodatečném povolení stavby podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), ve znění platném v posuzovaném období, a vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona (dále jen „prováděcí vyhláška č. 132“), se vztahuje stejný postup jako na vydání stavebního povolení. Pokud § 19 prováděcí vyhlášky č. 132 mezi náležitostmi stavebního povolení pod písm. e) uvádí rozhodnutí o námitkách účastníků řízení, pak rozhodnutí o námitkách musí podle názoru Městského soudu v Praze obsahovat i výroková část rozhodnutí správního orgánu 1. stupně o dodatečném povolení stavby, resp. její změny. Toto rozhodnutí musí být formulováno dostatečně konkrétně a určitě, aby bylo zřejmé, jak správní orgán rozhodl o námitkách konkrétní osoby, které z námitek vyhověl a které nikoli, a v odůvodnění musí správní orgán řádně zdůvodnit, proč o námitkách rozhodl tak, jak rozhodl. Výše uvedené je výrazem procesních práv účastníků řízení.

Soud konstatoval, že v posuzovaném případě správní orgán v prvním stupni stavebního řízení ve výrokové části rozhodnutí o námitkách vůbec nerozhodl. Stěžovatel pak v napadeném rozhodnutí ze dne 13. 12. 2004 ve výrokové části pouze odlišil odvolání podaná včas od jednoho z odvolání, které bylo podáno opožděně, s tím, že všechna odvolání zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí pak toliko obecně shrnul obsah námitek všech odvolatelů, aniž by je od sebe odlišil a vypořádal se s každou konkrétní námitkou jednotlivě. Vadu prvostupňového rozhodnutí, tj. absenci výroku o námitkách účastníků řízení, tak stěžovatel neodstranil. Soud z výše uvedeného dovodil nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a současně konstatoval, že skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy.

Nad rámec důvodů, které vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí, se soud vyjádřil i k dalšímu žalobnímu bodu, jímž byla námitka účastníka řízení O. H., podle níž správní orgán nezjistil skutkový stav do té míry, aby mohl konstatovat, zda předmětná stavba je či není v souladu s cíli a záměry územního plánování, konkrétně se schváleným územním plánem města Černošice. Účastníci řízení poukázali na skutečnost, že stavba se nachází v oblasti s čistým bydlením a že vyhláška č. 8/2003 města Černošice stanoví přípustné využití staveb pro tuto oblast a rovněž nejvyšší povolenou výměru zastavěné plochy. Soud dal v tomto ohledu účastníku řízení O. H. za pravdu a stěžovateli uložil, aby se v novém řízení znovu zabýval námitkami všech účastníků řízení ohledně sporných skutečností, zejména posouzením otázky, zda plocha plánovaná pro parkování vozidel je zpevněnou plochou a započítává se do zastavěnosti pozemku či nikoli, protože tato otázka je rozhodná pro závěr, zda povolovaná stavba je či není v souladu s vyhláškou č. 8/2003 města Černošice, kterou se vymezuje závazná část územního plánu tohoto sídelního útvaru.

Stěžovatel jako důvod kasační stížnosti uvádí „*nesprávné posouzení skutečností nutných pro celkové a spolehlivé zjištění stavu věci*“, a tyto důvody nepodřadil v dalším textu své stížnosti jednotlivým ustanovením zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Z obsahu stížnosti však lze podle smyslu dovodit, že uplatňuje zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky Městským soudem v Praze a dále vadu řízení před tímto soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Takovou vadu řízení spatřuje stěžovatel ve faktu, že městský soud rozhodl rozsudkem bez jednání, ačkoli na výzvu ze dne 21. 3. 2005 sdělil stěžovatel soudu dopisem, že s uvedeným postupem nesouhlasí a k obsahu žaloby se vyjádřil.

Námítka nesprávného posouzení právní otázky směřuje k výkladu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona v souvislosti s § 19 vyhlášky č. 132. Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že ustanovení § 19 této vyhlášky je aplikovatelné i na vydání dodatečného povolení změny stavby, protože se domnívá, že předmětné rozhodnutí je výsledkem jiného řízení, než je řízení o vydání stavebního povolení, a to řízení o odstranění nepovolené stavby nebo její nepovolené změny podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle názoru stěžovatele není rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby ve stavebním zákoně blíže specifikováno a jeho náležitosti je proto nutno posuzovat podle § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), kde výrok o námitkách účastníků řízení není zmíněn. Náležitosti taxativně stanovené v § 19 prováděcí vyhlášky č. 132 se podle stěžovatele vážou pouze k ustanovení § 66 stavebního zákona. V případech, kdy je nepovolená stavba zcela hotová, je podle něj již bezpředmětné rozhodovat o námitkách účastníků řízení, protože stavební úřad stavbu buď dodatečně povolí, prokáže-li stavebník, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, nebo nařídí její odstranění.

K otázce zastavěnosti pozemku, na němž je předmětná stavba umístěna, jež je sporným problémem správního řízení, stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že plocha pro parkování má být stavebníkem upravena zatravnňovacími tvárnicemi TRAVEX, které mají být vyplněny zeminou a travním semenem. Tyto plochy se podle názoru stěžovatele nezapočítávají do zastavěnosti pozemku. Jako podklad pro posouzení této věci sloužily stavebnímu úřadu dva znalecké posudky, které mu byly stavebníkem předloženy, a stavební úřad, ani stěžovatel jako správní orgán druhého stupně, není oprávněn tyto posudky zpochybňovat.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Soud proto neměl věc rozhodnout bez jednání. Navíc závěr Městského soudu v Praze je podle stěžovatele „*velmi obecně opřen pouze o jeho vlastní názor, ve prospěch žalobců*“. Z uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Účastník řízení O. H. ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 8. 8. 2006 uvedl, že tvrzení stěžovatele jsou nejen mylná, ale jeho údajné důvody navíc tak, jak je formuloval, neopravňují stěžovatele k podání kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku, protože je nelze podřadit pod žádný z důvodů taxativně vymezených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Z textu stížnosti je podle názoru účastníka řízení O. H. evidentní, že tyto údajné důvody nejsou ničím jiným, než jen polemikou s názory Městského soudu v Praze, a nemohou proto obstát jako důvody pro podání kasační stížnosti. Naopak důvody pro zrušení správního rozhodnutí soudem byly podle něj dány naprosto jednoznačně, protože stavební úřad se vůbec nevypořádal s námitkami účastníků řízení, čímž byly naplněny podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí bez nařízení jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Samotná argumentace stěžovatele ohledně potřebnosti či nepotřebnosti rozhodnutí o námitkách řízení jen potvrzuje skutečnost, že stěžovatel nepochopil svou úlohu v rámci řízení o odstranění stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Je naprosto nepochybné, že práva účastníků takového řízení nemohou být slabší, než jsou práva účastníků běžného řízení o vydání stavebního povolení, neboť se jedná o situaci, kdy práva a oprávněné zájmy těchto účastníků jsou dotčena protiprávním jednáním jiné osoby. Tento závěr musí platit zvláště v situaci, kdy nepovolená stavba je zcela hotová, a porušení předpisů je tak zcela zásadní. Pokud by platila argumentace stěžovatele, postupovali by všichni stavebníci

protizákonným způsobem bez obav z jakéhokoli postihu, neboť při dodatečném povolení stavby by stavební úřad mohl benevolentněji přistupovat k námitkám dalších účastníků řízení, nebo by je mohl přímo ignorovat. Tento závěr je podle názoru účastníka O. H. absurdní.

Ohledně vlastního merita věci, kterým je spor o charakter zatravnovacích rohoží ve vztahu k zastavěnosti pozemku, účastník řízení O. H. konstatuje, že touto otázkou se ani stavební úřad v prvním stupni, ani stěžovatel jako odvolací orgán, detailněji nezabýval, ačkoli jde podle jeho mínění o otázku, která je pro posouzení věci otázkou klíčovou. Vzhledem k uvedeným skutečnostem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel sice explicitně neuplatnil zákonné kasační důvody podle ustanovení § 103 s. ř. s., ale jak je již shora uvedeno, soud z textu kasační stížnosti dovodil námitku nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a námitku nepřezkoumatelnosti spočívající v jiné vadě řízení před soudem [§ 103 odst. 1 písm. d)].

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Přednostně se soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť nepřezkoumatelnost je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.). Z textu kasační stížnosti vyplývá, že podstatnou vadu řízení stěžovatel viděl v tom, že městský soud jej nejprve vyzval k vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím věci samé bez nařízení jednání (§ 51 s. ř. s.) a poté skutečně rozhodl bez jednání [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.], ačkoli s tím stěžovatel nesouhlasil a toto své stanovisko soudu ve stanovené lhůtě sdělil.

Skutečnost, že soud zaslal stěžovateli výzvu k vyjádření ohledně postupu podle § 51 s. ř. s., však nemůže být na překážku tomu, aby soud po detailním prostudování spisového materiálu a posouzení věci rozhodl věc bez nařízení jednání podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., pokud shledá, že jsou dány důvody pro tento postup. Výzva je totiž součástí procesních úkonů, které soud činí v té fázi práce se spisem, která předchází jeho vlastní rozhodovací činnosti.

V případě stěžovatele soud dospěl k závěru, že řízení před správním orgánem prvního stupně bylo zatíženo podstatnou vadou, a to tím, že stavební úřad jako příslušný správní orgán nerozhodl o námitkách účastníků řízení a ani stěžovatel jako odvolací orgán poté tuto vadu v druhém stupni správního řízení neodstranil. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není vůbec zřejmé, jaké konkrétní námitky kteří z odvolatelů uplatnili a jak se s nimi správní orgán v řízení vypořádal. Vzhledem k tomu, že odvolatelů (kromě stavebníka V. R.) je ve výrokové části rozhodnutí vyjmenováno více (celkem sedm), lze se důvodně domnívat, že jejich námitky nebyly identické. Tomu pak logicky musí odpovídat i odůvodnění rozhodnutí,

ve kterém musí být námitky jednotlivých odvolatelů blíže specifikovány a ke každé z těchto námitek musí být připojeno řádné zdůvodnění, proč s nimi naložil správní orgán tak, že je zamítl. Výše uvedené je z rozhodnutí patrné pouze u odvolatele O. S., jehož odvolání bylo ve výroku rozhodnutí zamítnuto jako opožděné.

Obecná argumentace týkající se problému zastavěnosti předmětného pozemku v souvislosti s parkovací plochou upravenou pomocí zatravnňovacích rohoží je nedostatečná a nelze ji považovat za řádné odůvodnění veškerých námitek všech odvolatelů. Jako paušální důvod k zamítnutí všech námitek nemůže být ani lakonický odkaz na dva znalecké posudky, které podporují stanovisko stavebníků, a už vůbec nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že stěžovatel ani správní orgán prvního stupně nejsou oprávněni předložené posudky zpochybňovat. S takovým postupem nelze souhlasit tím spíše, pokud odvolatelé své námitky směřovali právě proti těmto posudkům. V této souvislosti navíc není možné přehlédnout fakt, že jeden ze zmíněných posudků byl vypracován specialistou ve zcela jiném oboru, než je stavebnictví, a to odborníkem v oboru ekonomie. Jednou ze zásad správního řízení je vedle zásady oficiality také zásada materiální pravdy, což ve svém důsledku znamená, že podle § 3 odst. 4, § 32 odst. 1 a § 46 správního řádu musí rozhodnutí správního orgánu vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti, a to zejména ty, které jsou pro posouzení věci klíčové (obdobně srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, č. j. 6 A 114/2000 - 36).

Popsaná vada řízení, kterou městský soud shledal vadou tak závažnou, že způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, je ze samotného textu rozhodnutí natolik zjevná, že o splnění podmínek ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., které byly důvodem, jenž Městský soud v Praze vedl ke zrušení napadeného rozhodnutí bez nařízení jednání, nemá Nejvyšší správní soud pochyb. Postup městského soudu naopak Nejvyšší správní soud hodnotí jako správný, zcela v souladu se zákonem.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační námitku stěžovatele směřující proti postupu městského soudu vyhodnotil jako nepřípadnou.

Otázka stěžovatelem namítaného nesprávného posouzení právní otázky městským soudem úzce souvisí s procesním postupem, který soud zvolil. I v tomto ohledu proto musí dát Nejvyšší správní soud městskému soudu, potažmo i účastníku řízení O. H., který se v tomto bodě ke kasační stížnosti vyjádřil, za pravdu. Není totiž možno připustit takový výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (*argumentum a minori ad maius*).

Náležitosti definované v § 19 prováděcí vyhlášky č. 132 ke stavebnímu zákonu je proto nutno vztáhnout i na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, resp. její změny, i když to stavební zákon ani prováděcí předpis výslovně nestanoví. Jak připouští i sám stěžovatel, dodatečné povolení stavby je výsledkem typově zcela jiného řízení, byť v rámci stavebního zákona, a to řízení o odstranění nepovolené stavby. Na počátku řízení tedy nebyla žádost stavebníka o řádné stavební povolení, ale naopak porušení zákona. Účelem řízení je vlastně dodatečné zhojení závažné vady, kterou je prvotní vědomá ignorance zákona ze strany stavebníka, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu

s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Takový postup by se však v praxi rozhodně neměl stát pravidlem, a proto Nejvyšší správní soud nemůže argumentaci stěžovatele přisvědčit.

S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., když stěžovateli, který ve věci neměl úspěch, právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo a účastník řízení O. H. právo na náhradu nákladů řízení neuplatnil a ani ze spisu nevyplynulo, že by mu nějaké náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly. Soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. února 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu