



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Karly Cháberové a soudců JUDr. Dany Černé a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **M., spol. s r. o.**, zastoupen JUDr. Marií Karasovou, advokátkou, se sídlem Úvoz 39, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.1.2010, sp. zn.: S-MHMP 969276/2009/OST/Je,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 25.1.2010, sp. zn.: S-MHMP 969276/2009/OST/Je, jímž bylo k odvolání žalobce změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12 ze dne 5.10.2009, č.j. VYST/26510/2009/Tu (dále „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), a to pouze v části výroku, v níž byl rozhodnutím správního orgánu prvního stupně nesprávně označen jeden z pozemků. V ostatním bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ve spojení s rozhodnutím žalovaného tak bylo žalobci podle § 134 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) jako vlastníku stavby rozestavěného rodinného domu na pozemcích parc. č. 175/5 a 176/5 v k. ú. L. nařízeno zjednat nápravu spočívající v bezodkladném zastavení nepovoleného užívání uvedené stavby, užívané bez kolaudačního rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu, a to nejpozději do 7 dnů od právní moci rozhodnutí.

Žalobce v žalobě namítl, že správní orgán prvního stupně při vydání rozhodnutí nepostupoval v souladu se zákonem a že žalovaný na tato pochybení v odvolacím řízení nereagoval.

Žalobce předně brojí proti tomu, že správní orgán prvního stupně před vydáním rozhodnutí nevyrozuměl žalobce v rozporu s ustanovením § 36 odst. 2 a § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) o ukončení shromažďování podkladů pro rozhodnutí a nevyzval ho k vyjádření ke shromážděným podkladům. Žalovaný tuto vadu řízení neodstranil. Porušení tohoto práva na seznámení se s podklady pro rozhodnutí považuje žalobce za podstatné porušení jeho procesních práv před správním orgánem prvního stupně, jež nebylo v odvolacím řízení napraveno.

Vedle toho žalobce též namítl, že správní orgán prvního stupně žalobce jako vlastníka nemovitosti, jíž se rozhodnutí týkalo, nevyrozuměl o vykonání kontrolní prohlídky, ačkoliv tak měl podle § 172 odst. 1 stavebního zákona učinit. Pokud žalovaný v této souvislosti poukázal na to, že do nemovitosti vstoupil pracovník správního orgánu prvního stupně proto, že to bylo nezbytné k plnění úkolů veřejné správy, jde podle žalobce o snahu zakrýt zcela ojedinělý postup správního orgánu. Pokud totiž správní orgán prvního stupně tvrdil, že kontrolní prohlídku dne 7.8.2009 provedl „na upozornění“, nemohl v té době vědět, zda toto „upozornění“ je pravdivé a zda tedy je nemovitost skutečně užívána k podnikatelským účelům. Nepochybně tak svoji pravomoc překročil. I v této souvislosti žalobce poukázal na to, že pokud by bylo dodrženo jeho právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, měl by možnost již v řízení před správním orgánem prvního stupně ke kontrolním prohlídkám zaujmout stanovisko a navrhnout důkazy k prokázání svých tvrzení. Tato možnost mu však byla odňata.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že správní orgán prvního stupně nepochybil, pokud kontrolní prohlídky provedl za použití ustanovení § 172 odst. 2 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Předmětná stavba byla rozhodnutím stavebního úřadu z roku 1990 povolena jako stavba rodinného domu. Změna stavby před dokončením ani změna užívání stavby nebyla stavebním úřadem povolena. Stavbu však prokazatelně užívá společnost L., spol. s r. o. k realizaci předmětu podnikání (poskytování zdravotnických služeb).

Pokud jde o námitku týkající se práva žalobce seznámit se s podklady pro rozhodnutí, žalovaný uvedl, že odvoláním napadené rozhodnutí zkoumal v odvolacím řízení pouze v rozsahu odvolacích námitek, jak mu ukládá ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu. Žalobce přitom v odvolání namítal pouze pochybení správního orgánu prvního stupně při provedení kontrolních prohlídek.

Žalovaný má proto za to, že jeho rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, žaloba je tudíž nedůvodná a soud by ji měl zamítnout.

Ze správního spisu vyplynuly následující relevantní skutečnosti:

Správní orgán prvního stupně jako orgán stavebního dozoru vykonal na základě podnětu z řad veřejnosti dne 7.8.2009 kontrolní prohlídku, při níž bylo zjištěno, že v objektu

rodinného domu na adrese M., P., společnost L., spol. s r. o., provozuje zdravotnické zařízení, v němž je poskytována pacientům zdravotní péče. Do objektu je volný přístup. V protokolu o kontrolní prohlídce je uvedeno, že v současnosti vede stavební úřad řízení o odstranění stavby, protože stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením. Kolaudační rozhodnutí nebylo vydáno, stavba je užívána bez povolení stavebního úřadu. Kontrolní prohlídka byla provedena bez přítomnosti vlastníka stavby (žalobce). Na základě této kontrolní prohlídky správní orgán prvního stupně dne 10.8.2009 pod č.j. VYST/26510/2009/Tu vydal podle § 171 odst. 3 a § 134 odst. 2 stavebního zákona výzvu žalobci a uživateli stavby, aby ke dni doručení výzvy zastavili užívání stavby v rozporu se stavebním zákonem. Žalobce na tuto výzvu dne 24.8.2009 reagoval přípisem, v němž sdělil, že výzva podle jeho názoru vykazuje vážné právní vady, a proto je v rozporu se zákonem.

Na základě opakovaného podnětu z řad veřejnosti vykonal správní orgán prvního stupně dne 27.8.2009 další kontrolní prohlídku, tentokrát za účasti zaměstnankyně společnosti L., spol. s r.o. (uživatel stavby). Při této kontrolní prohlídce bylo zjištěno, že stavba je i přes výzvu k zastavení užívání nadále užívána jako prostory pro poskytování zdravotnické péče. S ohledem na nepřítomnost statutárního orgánu uživatele stavby vykonal správní orgán prvního stupně opakovanou kontrolní prohlídku dne 3.9.2009, již za účasti jednatele společnosti L., spol. s r. o., při níž bylo opět zjištěno, že stavba je přes výzvu ze dne 10.8.2009 užívána k provozu zdravotnického zařízení. Jednatel společnosti v protokolu o kontrolní prohlídce uvedl, že výzva z 10.8.2009 byla podle jeho názoru nezákonná.

Správní orgán prvního stupně nato rozhodnutím ze dne 5.10.2009, č.j. VYST/26510/2009/Tu nařídil podle § 134 odst. 3 stavebního zákona žalobci jako vlastníku stavby zjednat nápravu, a to bezodkladně zastavit užívání stavby rodinného domu na pozemcích parc. č. 175/5 a 176/6 v katastrálním území L., při ulici M., která je užívána bez kolaudačního rozhodnutí nebo jiného opatření stavebního úřadu, nejpozději do 7 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán prvního stupně shrnul zjištění učiněná při kontrolních prohlídkách a dále konstatoval, že stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením na stavbu rodinného domu včetně přípojek pod č.j. výst.6135/Zu-Ma/90. Poukázal též na to, že je v současnosti vedeno dosud pravomocně neukončené řízení o odstranění stavby pod č.j. VYST/5294/2005/Vol. Ve věci dodatečné stavební úpravy bylo dne 7.9.2009 vydáno rozhodnutí o odstranění stavby na pozemku parc. č. 175/6 v k.ú. Libuš pod č.j. VYST/5294/B/2005/Vol-Šn. Dne 30.7.2009 podal žalobce žádost o změnu návrhu na dodatečné povolení stavby v tom smyslu, aby byla dodatečně povolena stavba nestátního zdravotnického zařízení. Zároveň požádal o povolení užívání stavby. Ve věci dodatečného povolení stavby bylo řízení přerušeno, ve věci povolení užívání stavby byla žádost žalobce dne 24.8.2009 pod č.j. VYST/26089/2009/Šn zamítnuta.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce podal odvolání, v němž namítl, že ani jedna z kontrolních prohlídek, o jejichž zjištění se rozhodnutí správního orgánu prvního stupně opírá, nebyla provedena v souladu se stavebním zákonem. Žalobce poukázal na to, že podle § 172 odst. 1 stavebního zákona musí dát stavební úřad na vědomí vlastníku nemovitosti svůj záměr vykonat kontrolní prohlídku, a tedy vstoupit na pozemek a na stavbu. Tímto postupem bylo podle žalobce porušeno i ustanovení § 4 odst. 3 a 4 správního řádu a čl. 38 Listiny základních práv a svobod.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že správní orgán prvního stupně při kontrolních prohlídkách nepostupoval v rozporu se zákonem, pokud o záměru provést kontrolní prohlídky žalobce neinformoval. Kontrolní prohlídky prováděl totiž podle § 172

odst. 3 stavebního zákona, podle něhož lze do obydlí vstoupit též v případě, pokud je obydlí užíváno též pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti a je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy. Stavba byla rozhodnutím stavebního úřadu z roku 1990 povolena jako stavba rodinného domu. Změna stavby před dokončením ani změna užívání stavby nebyla povolena, přičemž společnost L., spol. s r. o. prokazatelně stavbu užívá k realizaci předmětu podnikání.

Soud rozhodl ve věci podle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s.ř.s. bez jednání, neboť účastníci na výzvu předsedkyně senátu neprojevili nesouhlas s takovým postupem. Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Vedly ho k tomu následující důvody:

Primární námitkou žalobce je námitka, že správní orgán prvního stupně nerespektoval v řízení jeho právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, přičemž žalovaný tuto vadu řízení neodstranil. Tuto námitku neshledal soud důvodnou.

Podle § 36 odst. 2 správního řádu mají účastníci řízení právo vyjádřit v řízení své stanovisko. Pokud o to požádají, poskytne jim správní orgán informace o řízení, nestanoví-li zákon jinak.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že **nestanoví-li zákon jinak**, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Podle § 134 odst. 2 stavebního zákona platí, že zjistí-li stavební úřad při kontrolní prohlídce stavby závalu nebo vyžaduje-li to přesnost a úplnost zjištění podle § 133 odst. 2, vyzve podle povahy věci stavebníka, osobu, která zabezpečuje odborné vedení provádění stavby a má pro tuto činnost oprávnění podle zvláštního právního předpisu (dále jen "stavbyvedoucí") nebo osobu vykonávající stavební dozor anebo vlastníka stavby, aby ve stanovené lhůtě zjednali nápravu. Stavební úřad může tyto osoby rovněž vyzvat, aby předložily potřebné doklady, například certifikáty o vhodnosti použitých stavebních výrobků.

Podle § 134 odst. 3 stavebního zákona pak platí, že nebude-li výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí; při provádění stavby může rozhodnout o přerušení prací a stanovit podmínky pro jejich pokračování. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, rozhodne bez předchozí výzvy. Rozhodnutí stavebního úřadu **je prvním úkonem v řízení**, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.

Z citovaných ustanovení plynou dva pro věc podstatné závěry. Žalobce předně nemohl být nijak postupem správního orgánu prvního stupně, ani žalovaného, dotčen ve svém právu podle § 36 odst. 2 správního řádu. Jak se ve vztahu k tomuto ustanovení již dříve zdejší soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 9. 1. 2013, čj. 5 Ca 117/2009-39, ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu umožňuje účastníkům vyjádřit se kdykoli v řízení a postup podle tohoto ustanovení je věcí účastníkovy procesní iniciativy. Zmíněné ustanovení neznamená nic jiného, než že účastníkovi řízení nesmí být v jeho procesní iniciativě nijak bráněno. Vzhledem k tomu, že žalobce procesní aktivitu ke zjištění stavu řízení, shromážděných podkladů řízení,

k vyjádření svého procesního stanoviska apod. neprojevil, nemohlo být z podstaty věci jeho právo podle ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu dotčeno.

Naproti tomu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu speciálně upravuje právo účastníka vyjádřit se bezprostředně před vydáním rozhodnutí ke všem shromážděným podkladům, přičemž toto právo zajišťuje požadavkem na aktivní jednání správního orgánu. Obecně je tedy povinností správního orgánu, aby účastníka k uplatnění tohoto práva vyzval. Podstatné však je, že ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je uvozeno slovy „nestanoví-li zákon jinak“. Právo účastníka řízení seznámit se s podklady pro rozhodnutí je tak vázáno pouze na situace, kdy zákon (ať již správní řád, ať již speciální právní předpis upravující řízení před správními orgány) pro jednotlivé druhy řízení takové právo nevylučuje.

Z ustanovení § 134 odst. 2 a 3 stavebního zákona vyplývá, že výzva ke zjednání nápravy, popřípadě rozhodnutí o nařízení opatření k nápravě, jsou úkony neodkladné povahy, jimiž má být v rámci stavebního dozoru zajištěna okamžitá náprava kontrolou zjištěného narušení veřejného zájmu definovaného v ustanovení § 132 odst. 3 stavebního zákona. Podstatě neodkladného úkonu tak plně koresponduje úprava obsažená v ustanovení § 134 odst. 3 věty poslední stavebního zákona, podle níž je vydání rozhodnutí o nařízení opatření ke zjednání nápravy prvním úkonem v řízení, přičemž odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek.

Má-li být rozhodnutí podle § 134 odst. 3 prvním úkonem v řízení, je zřejmé, že je z povahy věci vyloučeno, aby bylo aplikováno ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Ustanovení § 134 odst. 3 věty poslední stavebního zákona tak představuje speciální právní úpravu, jež aplikaci obecné právní úpravy obsažené v ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona vylučuje.

K obdobnému závěru (střet právní úpravy podle § 36 odst. 3 správního řádu s takovými ustanoveními procesních předpisů, jež označují vydání rozhodnutí za první úkon v řízení), dospěly ostatně správní soudy již dříve. Lze například poukázat na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 1. 2010, čj. 30 Ca 95/2008-101, který zabývá se aplikací ustanovení § 62 odst. 5 věty druhé správního řádu, podle níž je prvním úkonem v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty vydání rozhodnutí, konstatoval, že „*stanoví-li správní řád z roku 2004 v § 62 odst. 5, že prvním úkonem v řízení o uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí, znamená to, že vydání takového rozhodnutí nepředchází ani oznámení o zahájení řízení podle § 46 odst. 1 ani výzva správního orgánu podle § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, aby se účastník řízení, tj. ten, komu je pokuta ukládána, vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí. Správní řád z roku 2004 totiž v § 62 odst. 5 právě pro takovéto případy stanoví jinak, jak předpokládá jeho § 36 odst. 3*“.

Závěr o tom, že výslovná úprava ustanovení § 134 odst. 3 stavebního zákona vylučuje v řízení užití ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, lze podepřít též tím, že správní soudy již v minulosti výluku užití tohoto ustanovení dovodily i pro případ rozhodnutí podle § 135 (neodkladné odstranění stavby či provedení nutných zabezpečovacích prací), který výslovnou úpravu v tom smyslu, že by vydání rozhodnutí bylo prvním úkonem ve věci, postrádá. Tento závěr byl přitom podpořen poukazem na to, že rozhodnutí v rámci stavebního dozoru jsou neodkladné povahy. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 3. 2013, čj. 30 A 3/2012-84, který konstatoval, že „*stavební úřad má v případě nařízení neodkladného odstranění stavby, provedení nutných zabezpečovacích prací nebo vyklizení stavby dle § 135 stavebního zákona z roku 2006 jakožto mimořádného institutu*

pro případ ohrožení životů a zdraví osob nebo zvířat zákonnou možnost upustit od předchozího projednání s účastníky, včetně výzvy dle § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, pokud to okolnosti případu vyžadují, zejména pokud by v důsledku prodlení hrozila okamžitá závažná újma“.

Co se týče druhé žalobní námitky, tedy že nebyly dodrženy při kontrolních prohlídkách, jež se staly podkladem pro vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, podmínky ustanovení § 172 stavebního zákona, i tuto námitku neshledal soud důvodnou.

Podle § 133 odst. 6 stavebního zákona se na provádění prohlídek stavby nevztahují zvláštní právní předpisy o státní kontrole. Pro vstup na pozemek a do stavby při kontrolní prohlídce platí ustanovení § 172 odst. 2 až 6 stavebního zákona obdobně.

Podle § 172 odst. 3 stavebního zákona do obydlí může oprávněná úřední osoba vstoupit, jen pokud je to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, může do něj oprávněná úřední osoba vstoupit též, je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy podle tohoto zákona. Uživatel obydlí je v uvedených případech povinen oprávněné úřední osobě vstup do obydlí umožnit.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na to, že vstup do obydlí byl realizován v souladu s ustanovením § 172 odst. 3 věty druhé stavebního zákona, neboť bylo zřejmé, že objekt užívá společnost L. spol. s r. o. k výkonu podnikatelské činnosti. Žalobce tento závěr zpochybňuje argumentací, že pokud byla kontrolní prohlídka provedena na upozornění z řad veřejnosti, nemohl pouze na základě tohoto upozornění orgán stavebního dozoru dospět k odůvodněnému závěru, že je nemovitost k podnikatelským účelům skutečně využívána. S takovou argumentací se však soud nemůže ztotožnit. Vzhledem k tomu, že úkon stavebního dozoru v podobě kontrolní prohlídky je úkonem, který má zjistit zejména faktické skutečnosti vymezené v ustanovení § 133 odst. 2 stavebního zákona, orgán stavebního dozoru se při provádění kontrolní prohlídky řídí z povahy věci faktickými zjištěními na místě samém. Pokud bylo při první kontrolní prohlídce, jak vyplývá z výše citovaného protokolu ze dne 7.8.2009, zjištěno, že objekt rodinného domu na adrese M., P. je volně přístupný a slouží jako zdravotnické zařízení, již tento fakt opravňoval orgán stavebního dozoru ke vstupu do objektu v souladu s § 172 odst. 3 stavebního zákona. Je-li nějaký objekt volně přístupný a je-li na místě samém z okolností věci (například pohyb dalších osob, označení provozovny apod.) zjevné, že je v něm provozována podnikatelská činnost, jde o postačující zjištění.

Soud proto neshledal žalobu důvodnou, a podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení.

Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu,

neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 8. dubna 2014

JUDr. Karla Cháberová,
předsedkyně senátu