



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobkyň: **1. E. K.**, nar. ..., bytem K. 72, B., **2. M. K.**, nar. ..., bytem K. 72, B., obě zast. JUDr. Vítem Buršou, advokátem se sídlem Růžová 1254, 686 01 Uherské Hradiště, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) L. O. a II) L. O. oba bytem K. 802, B., a III) Městys Buchlovice, se sídlem Náměstí Svobody 800, 687 08 Buchlovice, a IV) Bc. M. L., bytem K. 803, B., v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj České republiky ze dne 30.4.2010, čj. 8097/2010-31-4,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se podanou žalobou domáhají zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo na základě rozkladu podaného v žalobě označenými účastníky tohoto řízení L. a L. O. a Městyse Buchlovice, podle § 152 odst. 4 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s.ř.") zrušeno rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 14.1.2010, čj. 35259/2009-83/2625, a přezkumné řízení bylo zastaveno. Rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 14.1.2010 bylo v mimoodvolacím řízení zrušeno výroky I rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje č.j. KUZL 4171/2009 ze dne 20.1.2009, kterým bylo změněno zčásti rozhodnutí Obecního úřadu (nyní Městyse) Buchlovice č.j. 810/2005-0 144 rozh. a výrokem II. bylo zrušeno i rozhodnutí Obecního úřadu Buchlovice č.j. 810/2005-0 144 Rozhl. ze dne 6.2.2006, kterými bylo podle § 88 odst. 1 písm. b) zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále "stavební zákon") nařízeno vlastníku stavby V. K. (právní předchůdkyni žalobkyň) provedení odstranění částí stavby postavených v rozporu se stavebním povolením a s povolením o změně stavby před jejím dokončením a dále byla zamítnuta žádost o povolení výjimky a stanovena účinnost rozhodnutí.

O žalobou proti napadenému rozhodnutí žalovaného již Městský soud rozhodoval a to o žalobě podané V. K. (právní předchůdkyní obou žalobkyň). A žalobu zamítl rozsudkem ze

dne 12.12.2012, čj. 10 A 150/2010-81. Ke kasační stížnosti Nejvyšší správní soud toto rozhodnutí městského soudu rozsudkem ze dne 18.4.2013, čj. 10 As 6/2013-63, zrušil, neboť žalobkyni již nesvědčila aktivní legitimace, jelikož po podání žaloby došlo k převodu vlastnictví stavby dotčené žalobou napadeným rozhodnutím z žalobkyně V. K. na E. a M. K. Po vrácení soudního spisu Městskému soudu bylo soudu dne 13.5.2013 doručen návrh právního zástupce V. K. na změnu na straně žalobce. V návrhu uvedl, že dne 10.2.2011 V. K. formou notářského zápisu pod č. N25/2011, NZ 22/2011 uzavřela darovací smlouvu, na základě které převedla dům č.p.72 na pozemkové parcele č. 822 v k.ú. Buchlovice rovným dílem každé id.1/2 svým vnučkám E. a M. K. Darovací smlouva byla vložena do katastru nemovitostí rozhodnutím Katastrálního úřadu pro Zlínský kraj, katastrální pracoviště Uherské Hradiště pod čj. V -573/2011-711 dne 16.2.2011, s právními účinky vkladu ke dni 14.2.2011. Jako důkaz k návrhu byla přiložena kopie notářského zápisu. Usnesením ze dne 15.7.2013, čj. 10 A 150/2010-114 soud rozhodl, že pokračovat v řízení na straně žalobce bude s E. a M. K.

Žalobkyně napadají rozhodnutí žalovaného z těchto skutkových a právních důvodů:

1. Žalovaný nepřihlédl ke skutečnosti, že podané rozklady nemají náležitosti, neboť rozklad musí mít stejné náležitosti jako odvolání proti rozhodnutí ve správním řízení a to především v tom, že musí uvádět, v čem spatřuje nesprávnost napadeného rozhodnutí po skutkové i právní stránce a čeho se domáhá. Obsahem rozkladu manželů O. však jsou jen dílčí výhrady k postupu stavebního úřadu v průběhu řízení, nikoliv k vlastnímu rozhodnutí ministerstva tzn. výhrady vůči rozhodnutí, které vlastně rozkladem napadají. Stejně tak rozklad podaný Městysem Buchlovice pouze obecně uvádí, že se závěry ministerstva nesouhlasí, ale rovněž neuvádí konkrétní skutková či právní pochybení napadeného rozhodnutí. Rozklady, na základě kterých ministr rozhodl, nemají zákonem požadované náležitosti a ministr neměl takto podaných rozkladech vůbec rozhodovat.

2. Žalovaný porušil rozsah své přezkumné pravomoci, když řešil otázky a údajné vady napadeného rozhodnutí ve věcech nenapadených podanými rozklady. Žalobkyně mají za to, že dle § 89 odst. 2 s.ř. správnost napadeného rozhodnutí přezkoumá odvolací orgán - v daném případě ministr v rozkladovém řízení - jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání - rozkladu, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Ministr v napadeném rozhodnutí konstatuje, co je uvedeno v rozkladech podaných manželů O. i Městysem Buchlovice, ale vůbec v rozhodnutí neřeší obsah jejich námitek, které svým obsahem, jak vyplývá ze shora uvedeného, vůbec nenapadají podstatu rozhodnutí ministerstva pro místní rozvoj, ale pouze obecně a nekonkrétně poukazují na subjektivní aspekty celého předchozího řízení. Jestliže podstatou rozhodnutí, kterým ministerstvo zrušilo rozhodnutí Obecního úřadu v Buchlovicích a Krajského úřadu Zlínského kraje je to, že správní orgány postupovaly v rozporu se správním řádem z hlediska poučovací povinnosti a povinnosti k odstranění rozporů a nesprávně vykládaly ustanovení zákona, nelze dle názoru žalobkyně v řízení o rozkladu přezkoumávat tyto závěry rozhodnutí ministerstva, jestliže nebyly v podaných rozkladech napadeny.

3. Další pochybení žalovaného spatřují žalobkyně v nesprávném právním výkladu podstatných ustanovení správního řádu, jejichž porušení vedlo ministerstvo ke zrušení rozhodnutí obecního úřadu i Zlínského kraje, především výklad obecných ustanovení správního řádu o náležitostech podání a povinnostech správního orgánu v řízení a ve vztahu k účastníkům. Obecné povinnosti a základní zásady správního řízení nelze různě aplikovat na různé typy řízení a dokonce upírat účastníkovi řízení jeho práva s odůvodněním, že sám účastník řízení nepostupoval v souladu s právem v řízení, které správní orgán řeší. Jestliže tedy ministr uvádí, že účastník řízení, který něco porušil ztrácí některá práva a jeho postavení je tímto "ztížené", nelze s tímto názorem souhlasit, neboť nemá oporu v zákoně a je dokonce v hrubém rozporu se základními právy občanů na zachování rovnosti účastníků řízení a na

spravedlivý proces. Ministr ve svém rozhodnutí dle mého názoru v rozporu se zákonem zaměňuje otázku poučovací povinnosti k odstranění rozporů podání s důkazní povinností. Jestliže rozhodující orgány zamítly žádost proto, že se jim jevila rozporná, neznamená to, že si stavebník nesplnil důkazní povinnost. Jestliže v žádosti shledá správní orgán rozpor, je jeho povinností jej odstranit a poté teprve může hodnotit důkazy a vyžadovat další, tedy nejprve musí mít jasno v tom, co má být předmětem dokazování.

4. Žalobkyně nesouhlasí ani se skutkovými zjištěními, které ministr ve svém rozhodnutí učinil a o které opírá své rozhodnutí, neboť jsou zcela v rozporu se spisovým materiálem. Ministr ve svém rozhodnutí uvádí, že se správní orgány zabývaly věcně žádostí původní žalobkyně V. K. o dodatečné povolení stavby. V rozhodnutí Obecního úřadu je však zcela jasně uvedeno, že důvodem pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby bylo pouze to, že původní žalobkyně na výzvu k odstranění údajných rozporů v žádosti reagovala tak, že tyto údajné rozpory neodstranila. Rozhodnutí je tedy založeno na formálním posouzení žádosti, nikoliv věcném řešení problému. Stejně tak není pravdou, že by se Krajský úřad věcně zabýval tím, zda doklady splňují podmínky pro dodatečné povolení stavby. Krajský úřad řešil otázku podkladů rovněž pouze formálně, kdy konstatoval, že dotčené zprávy i vyjádření jednoznačně svědčí o tom, že se nejedná o rodinný domek, čímž popřel závěry Obecního úřadu v Buchlovicích, který uváděl, že dokumentace je rozporná.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě k první žalobní námitce uvedl, že z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že byly nejprve posouzeny právě formální náležitosti, resp. jejich splnění. Platí, že na řízení o rozkladu se vztahují ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci (§ 152 odst. 4 s.ř.). Formální náležitosti rozkladu tedy plynou z ustanovení § 82 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 s.ř., které stanovují, že z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje, jakož i další zde uvedené údaje, a dále proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Ve smyslu výše citovaného ustanovení je třeba uzavřít, že rozklady měly všechny požadované náležitosti, byly včasné a přípustné a ministr o nich musel rozhodovat.

K otázce rozsahu přezkumu žalovaný odkázal na ust. § 82 odst. 2 s.ř., které říká, že není-li uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Také vzhledem k ustanovení 89 odst. 2 s.ř. přezkoumává správní orgán (což platí dle § 152 odst. 4 s.ř. také pro řízení o rozkladu) soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo s právními předpisy. Není zde stanoveno žádné omezení co do rozsahu přezkumu, z toho lze dovodit, že přezkum je v plném rozsahu. Pouze správnost rozhodnutí, což je otázka věcná, se přezkoumává v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Rozhodnutí bylo proto přezkoumáno v plném rozsahu co do souladu s právními předpisy.

Ohledně věci samé žalovaný považuje za zřejmé, že zrušení rozhodnutí stavebního i krajského úřadu s odůvodněním, že stavební úřad nesplnil svoji zákonnou povinnost pomoci účastníku řízení odstranit nedostatky podání, je v rozporu s ustanovením § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976. Z tohoto ustanovení totiž plyne, že iniciativa a důkazní břemeno se v těchto případech přenáší na stavebníka, a to z důvodu posílení vědomí, že nelze stavět bez stavebního povolení. Proto je postavení stavebníka podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona vzhledem k jeho předchozí nekázní ve formě postavení stavby bez stavebního povolení odlišné než postavení žadatele o stavební povolení. Jak je uvedeno v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, stavebník nesplnil požadavky kladené výše citovaným ustanovením, neprokázal soulad stavby s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování a obecnými technickými požadavky na výstavbu. Jeho jednání bylo dokonce s ním v rozporu, když před vydáním konečného rozhodnutí při místním šetření nepustil zástupce stavebního úřadu do stavby, čímž znemožnil

zjistit stav nepovolené stavby.

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedly, že žalovaný se nevypořádal řádně s tím, zda podané rozklady mají základní formální náležitosti tohoto úkonu, dále se nevypořádal jak se skutkovými zjištěními, tak s právním hodnocením, nevyhodnotil oprávněnost a obsah námitek uvedených v podaných rozkladech, čímž porušil ustanovení § 152 odst. 4 s.ř. a v návaznosti na něj § 82 odst. 2 s.ř., § 89 odst. 2 s.ř. a § 90 odst. 1 s.ř., neboť neodstranil vady rozkladů a poté nedostál své přezkumné povinnosti uložené mu v uvedených ustanoveních.

Kromě shodné argumentace uvedené v žalobě, navíc žalobkyně pokud jde o věcnou stránku rozhodnutí zdůraznily, že v rozhodnutí Obecního úřadu je uvedeno, že důvodem pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby bylo pouze to, že na výzvu k odstranění údajných rozporů v žádosti reagovala původní žalobkyně tak, že tyto údajné rozpory neodstranila. Rozhodnutí je tedy založeno na formálním posouzení žádosti, nikoliv věcném řešení problému. Stejně tak není pravdou, že by se Krajský úřad věcně zabýval tím, zda doklady splňují podmínky pro dodatečné povolení stavby. Krajský úřad řešil otázku podkladů rovněž pouze formálně, kdy konstatoval, že dotčené zprávy i vyjádření jednoznačně svědčí o tom, že se nejedná o rodinný domek, čímž popřel závěry Obecního úřadu v Buchlovicích, který uváděl, že dokumentace je rozporná. To, že se jak stavební úřad v Buchlovicích, tak i Krajský úřad Zlínského kraje nezabývaly věcným posouzením konstatoval i rozsudek Krajského soudu v Brně z 2.6.2008 č.j. 31Ca 136/2006-122, kterým již jednou byla napadená rozhodnutí zrušena, přičemž tímto závazným názorem se neřídily správní orgány ani v dalším řízení.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud rozhodl bez nařízení veřejného jednání poté, co účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.)

Ze správního spisu vyplývá, že dne 6.2.2006 vydal Obecní úřad (nyní úřad Městyse) Buchlovice, odbor výstavby (dále jen "stavební úřad") rozhodnutí č.j.810/2005-0 144 Rozh, kterým bylo podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařízeno vlastníku stavby žalobkyni provedení odstranění částí stavby postavených v rozporu se stavebním povolením č.j. OV/236/97-Hor-StPo ze dne 24.2.1997 a s povolením změny stavby před jejím dokončením č.j. 620/2003-S63 ZmSt ze dne 20.6.2003, na pozemku pozemková parcela č. 822 v kat. území Buchlovice a dále zamítnuta podle § 138a odst. 2 stavebního zákona žádost o povolení výjimky z § 22 odst. 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb. (týkající se snížení úrovně podlahy místnosti pod terénem). V odvolání proti tomuto rozhodnutí stavebník namítal, že rozhodnutí považuje za nezákonné a ničím nepodložené, podle něj v řízení o odstranění stavby řádně a včas prokázal soulad se všemi veřejnými zájmy, podal úplnou žádost o dodatečné povolení stavby včetně všech nezbytných příloh a také podal nezbytnou žádost o povolení výjimky týkající se snížení úrovně podlahy místnosti pod terénem. Postup stavebního úřadu považoval za podjatý a v rozporu s ustanoveními § 3 odst. 1 až 4 zákona č. 71/1967 Sb.

Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen "krajský úřad") provedl místní šetření a následně rozhodnutím č.j. KUZL 30712/2006 ze dne 27.6.2006 odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. Proti rozhodnutí krajského úřadu podal stavebník žalobu u Krajského soudu v Brně, který dne 2.6.2008 rozsudkem č.j. 31 Ca

136/2006-122 rozhodnutí krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Důvodem byla neurčitost a tím nevykonatelnost rozhodnutí stavebního úřadu. (Stavebníkem podaná kasační stížnost byla zamítnuta Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 27.8.2008).

Krajský úřad na základě rozsudku pokračoval v odvolacím řízení a rozhodnutím C-J. KUZL 4171/2009 ze dne 20.1.2009 rozhodnutí stavebního úřadu změnil tak, že část výroku týkající se povinnosti odstranění částí stavby, který nebyl podle soudu dostatečně určitý, nahradil novým výrokem, v němž určil konkrétní povinnosti stavebníka k odstranění částí stavby.

Následně ministerstvo obdrželo podání stavebníka, kterým se domáhal přezkoumání rozhodnutí krajského i stavebního úřadu, v jehož rámci žádal i pozastavení vykonatelnosti napadeného pravomocného rozhodnutí. V tomto podnětu stavebník poukázal na to, že stavební úřad při svém rozhodování v podstatě vycházel pouze z toho, že stavebník nesplnil výzvu stavebního úřadu k úpravě podané žádosti o dodatečné povolení stavby, což vedlo k řízení o odstranění stavby. Podle názoru stavebníka ale žádost splňovala veškeré náležitosti a pokud v ní stavební úřad spatřoval rozpory, měl ji posuzovat podle obsahu. V případě nutnosti měl pak stavebníka vyzvat, které konkrétní nedostatky má napravit. Když tak nepostupoval, porušil ustanovení § 45 odst. 1 a § 37 odst. 2 správního řádu.

Na základě tohoto podnětu ministerstvo přezkoumalo rozhodnutí krajského i stavebního úřadu a svým rozhodnutím č.j. 35259/2009-83/2625 ze dne 14.1.2010 je zrušilo a věc vrátilo stavebnímu úřadu a určilo, že právní účinky jeho rozhodnutí nastávají ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. V odůvodnění uvedlo, že řízení bylo zahájeno za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen "starý správní řád") a s ohledem na ustanovení § 179 odst. 1 správního řádu je nutno řízení nadále posuzovat podle dosavadních právních předpisů, tedy podle starého správního řádu. Dále uvedlo, že stavební úřad nesplnil svoji zákonnou povinnost pomoci účastníku řízení odstranit nedostatky podání (§ 19 odst. 3 starého správního řádu) a nedal tak stavebníkovi možnost účinně hájit své zájmy (§3 odst. 2 starého správního řádu). Stavební úřad v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona porušil zákon, a to jak při aplikaci procesních předpisů ve vztahu k základním zásadám správního řízení, tak i ve výkladu smyslu a účelu tohoto řízení v té jeho části, ve které se řeší otázka možnosti dodatečného povolení stavby.

Proti tomuto rozhodnutí podali rozklad O. a Městys. Tyto rozklady ministerstvo obdrželo dne 1. a 2. 2. 2010. V podaném rozkladu vyjadřují O. nesouhlas s rozhodnutím ministerstva zejména z toho důvodu, že v odůvodnění rozhodnutí ministerstva se hovoří o II. NP (nadměrném podlaží), o kterém žádné předchozí rozhodnutí nehovoří, při nepovolených stavebních úpravách dochází ke škodě na jejich majetku, poněvadž se začal bortit jejich rodinný dům, který následně museli začít bourat, vysoká stavba (více než 10 metrů) znamená zaslepená okna v RD č.p. 803, kde tak mají výhled do zdí, dále vyjádřili nesouhlas s černou stavbou ubytovny a souvisejícím omezováním soukromí a hlukem. V závěru rozkladu navrhl, aby rozhodnutí ministerstva bylo zrušeno a řízení zastaveno. Městys namítal v rozkladu rozpory v předložených stanoviscích dotčených orgánů státní správy (kde byla stavba posuzována jako ubytovací zařízení) a žádost o dodatečné povolení stavby přitom zněla na stavební úpravy dvorní části rodinného domu a proto stavební úřad stavebníka vyzýval k nápravě těchto nesrovnalostí v žádosti. Stavba je pak od roku 2007 dokončena a využívána jako penzion. Dále pak namítal, že zrušení rozhodnutí stavebního úřadu dává za pravdu neukázněným stavebníkům a utvrzuje je v domněnku, že státní správa je naprosto neschopná a nepotřebná a silně poškozuje právní vědomí občanů i prestiž a vážnost státní správy.

Žalobou napadeným rozhodnutím bylo rozhodnutí ministerstva č.j. 35259/2009-83/2625 ze

dne 14. ledna 2010, zrušeno, čímž zůstalo v platnosti rozhodnutí stavebního úřadu č.j. 810/2005-D 144 Rozh, ze dne 6.2.2006, o odstranění stavby i rozhodnutí krajského úřadu č.j. KUZL 4171/2009, ze dne 20.1.2009, kterým bylo rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6.2.2006 změněno. V žalobou napadeném rozhodnutí se, pokud jde o rozsah přezkumu, uvádí, že na řízení o rozkladu se vztahují ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci, § 152 odst. 5 správního řádu určuje způsob, jakým lze o rozkladu rozhodnout. Rozklad byl spolu se shromážděnými správními spisy týkajícími se věci předložen k posouzení ministrem ustavené zvláštní komisi. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jinak pouze v rozsahu uplatněných námitek (ledaže je na jeho přezkoumání nad rámec uplatněných námitek veřejný zájem). Po zjištění, že rozklad byl uplatněn oprávněnými subjekty - účastníky řízení a že byly podány včas (v rámci zákonné patnáctidenní lhůty), předložené rozklady byly shledány jako přípustné a včasné. Po přezkoumání rozkladem napadeného rozhodnutí ministerstva žalovaný konstatoval, že zrušení rozhodnutí stavebního i krajského úřadu s odůvodněním, že stavební úřad nesplnil svoji zákonnou povinnost pomoci účastníku řízení odstranit nedostatky podání, je v rozporu s ustanovením § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Na základě tohoto ustanovení, dle žalovaného, se v těchto případech iniciativa a důkazní břemeno, z důvodu posílení vědomí, že nelze stavět bez stavebního povolení, přenáší na stavebníka. Povinnost prokázat soulad stavby s veřejným zájmem je tedy v případě stavby postavené bez stavebního povolení na straně stavebníka a neuplatní se zde poučovací povinnost v tom rozsahu jako ve standardním stavebním řízení (viz text "pokud stavebník prokáže"). Postavení stavebníka podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je tak jiné než u žadatele o stavební povolení, protože nekáže ve formě postavení stavby bez stavebního povolení vede ke "ztíženému" postavení stavebníka. Žalovaný konstatoval, že stavebník nesplnil požadavky kladené ustanovením § 88 odst. 1 písm. b) na dodatečné povolení stavby, tedy neprokázal soulad stavby s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování a obecnými technickými požadavky na výstavbu. Žalovaný uvedl, že z rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá, že stavebník nepustil při místním šetření dne 13.12.2005 před vydáním konečného rozhodnutí zástupce stavebního úřadu do stavby, čímž znemožnil zjistit spolehlivě stav nepovolené stavby. Taktéž při tomto místním šetření neumožnil kontrolní měření stavby. Pokud se v rozkladem napadeném rozhodnutí tvrdí, že stavební a krajský úřad, že se nezabývaly věcně žádostí o dodatečné povolení stavebních úprav a neřešily ani podmínky pro dodatečné povolení předmětné stavby, zejména z hlediska posuzování veřejného zájmu, žalovaný konstatoval, že obsahem rozhodnutí stavebního úřadu je mimo jiné rozpor spatřovaný v předložené projektové dokumentaci a stanoviscích dotčených orgánů státní správy, kdy v projektové dokumentaci se hovoří o rozšíření rodinného domu a např. Krajská hygienická stanice se vyjadřuje ke změně stavby před dokončením a hovoří o ubytovacím zařízení a ke kolaudaci požaduje provozní řád ubytovny. V rozhodnutí krajského úřadu se kromě rozporu mezi projektovou dokumentací a podanou žádostí o dodatečné povolení stavby poukazuje rovněž na vnitřní rozpory samotné projektové dokumentace, a to i z pohledu obecných technických požadavků na výstavbu upravených v příslušné vyhlášce. Nelze proto tvrdit, že se správní orgány nezabývaly žádostí z věcného hlediska, a to zejména z hlediska velmi podrobného odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu jako odvolacího orgánu. Stejně tak je obsahem rozhodnutí i výše zmíněné odmítnutí součinnosti při místním šetření, kterým bylo znemožněno zjištění skutečného stavu stavby.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

V první žalobní námitce žalobkyně tvrdí, že se žalovaný nezabýval skutečností, že podané rozklady nemají náležitosti. Nedostatek náležitostí žalobkyně dovozují ze skutečnosti, že podané rozklady jsou formulovány obecně a jsou v nich „jen dílčí výhrady k postupu stavebního úřadu v průběhu řízení, nikoliv k vlastnímu rozhodnutí ministerstva, tzn. výhrady vůči rozhodnutí, které vlastně rozkladem napadají. Stejně tak rozklad podaný Městysem Buchlovice pouze obecně uvádí, že se závěry ministerstva nesouhlasí ale rovněž neuvádí konkrétní skutková či právní pochybení napadeného rozhodnutí.“ Žalobkyně se domnívají, že žalovaný porušil ustanovení § 152 odst. 4 s.ř. a v návaznosti na něj § 82 odst. 2 s.ř., § 89 odst. 2 s.ř. a § 90 odst. 1 s.ř., neboť neodstranil vady podaných rozkladů.

Pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci (§ 152 odst. 4 s.ř.). Z ustanovení § 82 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 2 s.ř. vyplývají formální náležitosti rozkladu. Podle ust. § 82 odst. 1 s.ř. odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné. Podle § 82 odst. 2 s.ř. *„Odvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.“* To znamená, že rozhodnutí o rozkladu musí obsahovat kromě náležitostí nezbytných pro jakékoli podání (dle § 37 odst. 2 s.ř.) i údaje o tom, za prvé které rozhodnutí je napadeno, za druhé v jakém rozsahu (což znamená, zda-li je odvoláním napadena celá výroková část nebo proti jednotlivému výroku) a za třetí, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Z uvedeného vyplývá, že ani případná obecnost námitek uplatněných v rozkladu nemá za následek nedostatek formálních náležitostí, jestliže námitky uplatněny v rozkladu byly, jak uvádí sama žalobkyně, byť byly koncipovány obecně, nenastala žalovanému povinnost vyzvat podatele k odstraňování vad rozkladu. Závěr žalovaného učiněný v žalobou napadeném rozhodnutí, že rozklady měly všechny požadované náležitosti, byly včasné a přípustné, je správný. Navíc z výše popsaného obsahu podaných rozkladů nevyplývá obecnost námitek v nich uvedených, námitky směřovaly proti konkrétním závěrům v rozhodnutí ministerstva uvedených, např. nesoulad popisu stavby s předchozími rozhodnutími, ohrožení statiky sousedící stavby, nesouhlas s užíváním stavby, která byla v projektové dokumentaci popsána jako rodinný dům, a fakticky užívána jako penzion, rozpory v předložených stanoviscích dotčených orgánů státní správy (kde byla stavba posuzována jako ubytovací zařízení), přičemž žádost o dodatečné povolení stavby přitom zněla na stavební úpravy dvorní části rodinného domu. Městys v rozkladu uvedl, stavba je od roku 2007 dokončena a využívána jako penzion. Z uvedeného vyplývá, že námitky byly v obou podaných rozkladech vzneseny konkrétně a vztahovaly se k závěrům rozklady napadeného rozhodnutí. Podstatnou skutečností je, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení. Podmínky zkráceného přezkumného řízení jsou dány ustanovením § 98 s.ř., podle kterého: *„Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.“* Proto i podané rozklady směřovaly do řízení předchozích, to znamená skutečností vyplývajících ze spisového materiálu.

Výše uvedené dává odpověď i na otázku vznesenou v rámci druhého žalobního bodu, zda-li žalovaný nepřekročil svou přezkumnou pravomoc, jestliže na základě obecně formulovaných rozkladů přezkoumával závěry rozhodnutí ministerstva v rozkladech nenapadené.

Podstatou přezkumného řízení a úkolem správního orgánu provádějícího přezkum, v němž jsou odstraňovány nezákonnosti pravomocných rozhodnutí, je zjišťování zda-li v řízení ukončeném pravomocným rozhodnutím nedošlo k porušení právních předpisů (§ 94 odst. 1 s.ř.) Rozsah přezkumu je dán ust. § 96 odst. 2 věta první a druhá s.ř.

Zkrácené přezkumné řízení lze pak provést, je-li porušení právního předpisu zjevné již ze spisového materiálu. Může jej provést nadřízený správní orgán (§ 95 odst. 1 a odst. 6.) a jsou-li splněny všechny podmínky zkráceného přezkumného řízení, měl by je správní orgán provést vždy, opak by byl v rozporu se zásadou obsaženou v ust. § 6 odst. 2 s.ř., podle které postupuje správní orgán tak aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co neméně zatěžovány. Věcí správní úvahy pak je hodnocení příslušného správního orgánu, zda podmínky zkráceného přezkumného řízení jsou splněny, zejména zda-li je porušení právního předpisu (§ 96 odst. 2 věta první a druhá s.ř.) zjevné již ze spisového materiálu (§ 17 odst. 1 s.ř.), resp. zda-li není zapotřebí vysvětlení účastníků řízení.

Jak již bylo výše uvedeno, pro řízení o rozkladu platí ustanovení o odvolání, nevylučuje-li to povaha věci (§ 152 odst. 4 s.ř.).

Podle ust. § 89 odst. 2 s.ř. *„Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“*

Takto vymezenou pravomoc žalovaný nepřekročil, rozsah jeho přezkumu je dán rozsahem rozklady napadeného rozhodnutí, které bylo vydáno ve zkráceném přezkumném řízení. Z žalobní námitky vznesené v rámci druhého žalobního bodu vyplývá, že žalobkyně směřuje rozsah přezkumu dle ust. § 89 odst. 2 s.ř., podle věty první s rozsahem podle věty druhé. V rámci přezkumu ze strany odvolacího orgánu se rozlišuje přezkum obsahu vydaného rozhodnutí, a to jednak z hlediska souladu s právními předpisy (v plném rozsahu) a jednak z hlediska jeho „správnosti“ (v rozsahu námitek uvedených v odvolání - v tomto případě v rozkladu, nebo nevyžaduje-li přezkum správnosti veřejný zájem), a vedle toho přezkum průběhu řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, a to z hlediska jeho souladu s právními předpisy (v plném rozsahu, ovšem z výjimkou nepodstatných procesních vad). Souladem obsahu rozhodnutí (obsahová stránka) a průběhu řízení, které předcházelo vydání jeho rozhodnutí (procesní stránka), s právními předpisy se rozumí soulad obsahu rozhodnutí a průběhu řízení se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2-8 s.ř., které svým obsahem a účinky zasahují i do oblasti správního uvážení, tedy hodnocení podmínek pro vydání rozhodnutí, resp. obsahu rozhodnutí z hlediska věcné správnosti. V důsledku toho se značně stírá rozdíl mezi zákonností (soulad s právními předpisy) a správností rozhodnutí vycházející především ze správního uvážení. Kromě toho, že námitky uvedené v rozkladech byly formulovány dostatečně konkrétně a rozklady byly přípustné, rozsah přezkumu žalovaného nebyl dán pouze obsahem námitek uvedených v přezkumu. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného, tak jak je popsáno výše, soud nezjistil překročení rozsahu přezkumné pravomoci dle § 89 odst. 2 věty první a druhé s.ř.

V třetí žalobní námitce žalobkyně spatřují pochybení žalovaného ve výkladu právních předpisů vztahujících se k žádosti o dodatečné povolení a odstraňování vad žádosti.

Podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. (dále jen „stavební zákon“) „stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými

požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení“.

Výklad ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona provedený žalovaným soud shledal zákonným a také za správný považuje jeho závěr, že břemeno tvrzení i důkazní leží na stavebníkovi, který žádá o dodatečné povolení a jehož postavení je oproti žádosti o stavební povolení ztížené, což vyplývá z textu tohoto ustanovení „stavebník prokáže“, v důsledku čehož se neuplatní shodný rozsah poučovací povinnosti, jako je tomu ve stavebním řízení „standardním“. Žalovaný oprávněně konstatoval, že stavebník především nesplnil požadavky kladené ustanovením § 88 odst. 1 písm. b) na dodatečné povolení stavby, tedy neprokázal soulad stavby s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování a obecnými technickými požadavky na výstavbu. Jestliže stavebník, jak vyplývá ze spisu stavebního úřadu, v řízení znemožnil posoudit soulad žádosti o dodatečné povolované stavby s jím předloženou projektovou dokumentací tím, že nepustil při místním šetření dne 13.12.2005 před vydáním konečného rozhodnutí zástupce stavebního úřadu do stavby a neumožnil kontrolní měření stavby, nelze za takové procesní situace vytýkat stavebnímu úřadu, že nařídil odstranění stavby, jelikož sám stavebník mu znemožnil zjistit spolehlivě stav nepovolené stavby. Obsahem rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby je mimo jiné rozpor spatřovaný v předložené projektové dokumentaci a stanoviscích dotčených orgánů státní správy, kdy v projektové dokumentaci se hovoří o rozšíření rodinného domu a např. Krajská hygienická stanice se vyjadřuje ke změně stavby před dokončením a hovoří o ubytovacím zařízení a ke kolaudaci požaduje provozní řád ubytovny. Vadami vytčenými v rozhodnutí krajského úřadu jsou kromě rozporu mezi projektovou dokumentací a podanou žádostí o dodatečné povolení stavby, i vnitřní rozpory v samotné projektové dokumentaci, a to i z pohledu obecných technických požadavků na výstavbu upravených v příslušné vyhlášce.

4. Soud nemůže rovněž přisvědčit tvrzení žalobkyně týkající se skutkových zjištění z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 6.2.2006 vyplývá, že důvodem pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby bylo to, že původní žalobkyně na výzvu k odstranění rozporů v žádosti o dodatečné povolení reagovala tak, že tyto údajné rozpory neodstranila, což ale znamená, že nedostála podmínkám uvedeným v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, což není pouze formální vadou žádosti ale nevyhovění hmotněprávním povinností stanoveným v tomto ustanovení. Stavební úřad rozhodoval o žádosti o dodatečné stavební povolení věcně a jeho závěr, že žalobkyně neprokázala soulad s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy, neboť neprokázala soulad žádosti o dodatečné povolení stavby s jí předloženou projektovou dokumentací. Soulad žádosti nebylo možné zjistit (pro nedostatek součinnosti při místním šetření) také s ohledem na rozporná stanoviska dotčených orgánů státní správy ve vztahu k předložené projektové dokumentaci i a s funkčním využitím stavby. Jestliže původní žalobkyně v projektové dokumentaci jako účel využití stavby deklarovala rodinný dům a fakticky stavba byla zhotovena a posléze také využívána jako penzion (což vyplývá z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20.1.2009), je nepochybné, že podmínkám § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nedostála a stavební úřad, resp. krajský úřad, oprávněně nařídily odstranění stavby.

Nad rámec rozhodnutí, jelikož soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, si soud dovolí konstatovat, že i dnes předmětná stavba

deklarovaná v projektové dokumentaci předložené k dodatečnému stavebnímu povolení jako rodinný dům, slouží jako penzion viz. webové stránky: www.ubytování.net/hotel-13236-penzion-buchlovice-knop).

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšné žalobkyni náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V daném případě soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jim právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 třech 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). Případně-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 21. října 2013

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Jeklová