



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci žalobce: **Ing. J. S.**, zast. Mgr. Ing. Václavem Špundou, advokátem, se sídlem Victora Huga 11, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti: **Česká pošta, s. p.**, se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, IČ 47114983, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 4. 2010 č.j. 070151/2010/KUSK sp. zn. SZ 049670/2010/KUSK REG/Ru

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 27. 4. 2010 č.j. 070151/2010/KUSK sp. zn. 049670/2010/KUSK REG/Ru se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7.760,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Ing. Václava Špundy, advokáta.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Mníšek pod Brdy, stavební úřad (dále jen stavební úřad), ze dne 29.1. 2010 č.j. SÚ 5690/09-695/2009-Hra. Tímto rozhodnutím stavební úřad podle § 137 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon), nařídil vlastníkovu stavby kamenné ohradní zdi (oplocení) u objektu pošty č.p. 2, České poště, s.p. (dále jen pošta), nezbytné úpravy podle specifikované projektové dokumentace, která zejména obsahuje:

- zemní práce (v místech totálně poškozených, kde bude zdívo nově založeno v nezámrzné hloubce),

- bourací práce - otlučení zbytků omítek, demolice stávající hlavy zdiva, rozebrání zdiva v místech velkého poškození a v místě odtržení původního zdiva od navazujících částí, demontáž stávající dřevěné rámové zárubně včetně dřevěné bednicí konstrukce, odstranění náletové zeleně v těsné blízkosti zdiva oplocení, výkopy pro založení nově vyzdívaných částí zdiva
- nové konstrukce (realizace dozdívek, zásypy výkopů, provedení nové ztužující hlavy cihlového zdiva, omítnutí původní i nově vyzdívané plochy zdiva ze strany pozemku pošty a ze strany pozemku parc. č. 30/1 sanační omítkou, ze strany pozemku parc. č. 32 zdivo doklínovat a zaspárovat, omítané plochy opatřit difuzním fasádním nátěrem, realizace drenážního systému ze strany pozemku pošty)
- úpravy povrchů - vnější (opatření zdiva sanační omítkou, omítané plochy opatřit difuzním nátěrem, hlava zdiva bude kryta pálenou hladkou taškou, například Bobrovka)
- úprava nezpevněných ploch (pokud dojde k narušení ploch použitých při stavebních úpravách, musí být po ukončení prací uvedeny do původního stavu).

Žalobce podal žalobu u Krajského soudu v Praze dne 21.7. 2010. Ten ji postoupil usnesením ze dne 23.7. 2010 č.j. 44 A 64/2010-21 Městskému soudu v Praze jako soudu místně a věcně příslušnému.

Žalobce v žalobě uvádí, že přes mnoho podaných podnětů byl stavební úřad ve věci stále nečinný a až na základě opatření krajského úřadu stavební úřad po třech letech nečinnosti zahájil řízení o nařízení nezbytných úprav na předmětné stavbě. V rámci zahájeného řízení se zjistilo, že část kamenné zdi byla nepovoleně zbourána a postavena nová, neomítnutá z plynosilikátových tvárnic. Stavební úřad opatřením ze dne 23.7. 2009 uložil vlastníku stavby, aby doložil potřebné doklady k této nepovolené stavbě. Vlastník na opatření nijak nereagoval.

Stavební úřad nepostupuje v zájmu údržby památkové zóny, ale v rozporu s ní a snaží se ve svém odůvodnění uvádět pouze jakási účelová tvrzení bez podložení jediného konkrétního faktu. Je zde snaha legalizovat necitlivé stavební zásahy, které jsou v rozporu s danými normami. Podle názoru žalobce je nepochybné, že tato kamenná stavba zde byla postavena ve stejné době jako okolní stavby, tedy přibližně před 200 lety a je zcela pravděpodobné, že by měla být viděna i z jakéhosi leteckého snímku, který stavební úřad předkládá jako důkaz. Není však z něj patrné, z jakého materiálu je zeď postavena. Na rozdíl od krajského úřadu se žalobce domnívá, že v případě nových důkazních materiálů s nimi měli být účastníci řízení seznámeni, což se nestalo.

V rozhodnutí stavebního úřadu jsou i jiné vady, spočívající v tom, že pouze ze strany pozemku parc. č. 32 se zdivo doklínuje a zaspáruje. Není zde jednoznačně patrné, zda tato plocha bude z této strany omítnuta či nikoliv. Chybí zde doklínování a zaspárování i ze strany pozemku parc. č. 31, kde také dochází k narušení kamenné zdi.

Žalobce se domnívá, že ve věci řízení o odstranění nepovolené stavby správní orgány nepostupovaly v souladu se zákonem. Pošta se nezpochybnitelně hlásí i k pozdější úpravě zdi spočívající v jejím nadezdění z plynosilikátových tvárnic bez omítky od úrovně terénu dvora pošty. Pokud se pošta hlásí k této nepovolené stavbě, není zřejmé, proč do této doby nepředložila jediný validní doklad a nyní se tváří, že žádné úpravy neprováděla a tvrdí, že již

jí to bylo v takovém stavu převedeno tehdejší exekutivou státu. Žalobce tvrdí, že v případě toho, že stavebník nedoložil příslušné podklady, měl jednoznačně stavební úřad na základě nově zjištěných skutečností konat, zahájit a dořešit nové řízení, a to i v případě, že šetřil buď dvě věci současně v jedné nebo samostatně. Toto ve věci odstranění nepovolené stavby učiněno nebylo a správní orgány se s touto problematikou řádně nevypořádaly. Správní orgány se podle názoru žalobce nemohou opírat pouze o své účelově vedené domněnky. Je nutné vycházet z faktů a skutečností a rozhodnutí správních orgánů musí být založeno na zjištěném stavu.

Podáním doručeným soudu dne 8.10. 2010 žalobce žalobu dále doplnil. K dalším žalobním tvrzením obsaženým v tomto podání soud nemohl přihlížet, neboť podle § 71 odst. 2 s. ř. s. *rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*. Žalobci bylo žalobou napadené rozhodnutí doručeno dne 20. 5. 2010, dvouměsíční lhůta pro podání žaloby pro skončila uplynutím dne 21. 7. 2010.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že historické snímky, kde je zeď sice patrná, ale není možno posoudit, z jakého je materiálu, je třeba považovat za podpůrný materiál, se kterým není třeba seznamovat účastníky řízení podle ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu, protože snímky jsou veřejně známé a nelze je považovat za důkaz, že úpravy byly nebo nebyly provedeny.

Stavební úřad věc posuzoval tak, jak zněl původní podnět odvolatele, tj. odstranění havarijního stavu ohradní zdi. Zjištěné závady stavební úřad posoudil jako závady bezpečnostní. Pokud by závady nebyly řešeny, mohlo by dojít k postupnému rozpadu kamenné zdi a sesuvu zeminy na sousední pozemky, kde by mohlo dojít k ohrožení zdraví nebo života osob. V řízení o provedení nezbytných úprav na stávající stavbě nemůže stavební úřad vymáhat provedení úpravy, která na stavbě původně nebyla provedena. Projektant, který záležitost řešil, podstatně rozšířil rozsah úprav. Projektová dokumentace je zpracována dobře, přehledně a vyhovuje posouzení rozsahu stavby. Stavební úřad neměl důvod s rozsahem projektové dokumentace nesouhlasit.

Stavební úřad se připomínkami žalobce v řízení dostatečně zabýval, v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnil technické a konstrukční řešení objektu. Zdůvodnil, že vzhledem k tomu, že se jedná o nařízení nezbytných úprav na stávající stavbě, nemůže stavební úřad nařídít vlastníkovu stavby, aby stavbu přestavil dle představy vlastníka sousední nemovitosti.

Žalobce v replice na toto vyjádření zdůraznil, že nařízení nezbytných úprav nemůže nahradit dodatečné stavební povolení. Správní orgány ani nadále nerozlišují mezi specifickým řízením o nařízení nezbytných úprav stavby za účelem jejího zabezpečení a řízením o vydání dodatečného stavebního povolení na stavbu nepovolenou, vybudovanou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu.

Při ústním jednání žalobce setrval na podané žalobě a zdůraznil, že stavební úřad měl nejprve vyřešit nepovolenou stavební úpravu na stavbě předmětné zdi. Poukázal dále na to, že nebude-li zeď omítnuta i ze strany pozemku žalobce, bude v důsledku povětrnostních vlivů docházet k jejímu poškozování a drolení.

Žalovaný s poukazem na žalobou napadené rozhodnutí a podané vyjádření k žalobě navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta. Zdůraznil přitom, že při svém rozhodování vycházel ze stanoviska dotčeného orgánu státní správy na úseku státní památkové péče.

Zúčastněná osoba se ztotožnila názorem žalovaného a navrhla zamítnutí žaloby.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Z podnětu žalobce vydal stavební úřad dne 12.2. 2009 rozhodnutí č.j. SÚ 14305/08-1366/2008-Hra, kterým podle § 137 odst. 1 písm. b) uložil poště opatřit projektovou dokumentaci pro nezbytné úpravy na stavbě kamenné ohradní zdi pro odstranění bezpečnostních závad na uvedené stavbě. Na základě tohoto rozhodnutí předložila pošta stavebnímu úřadu dne 25.5. 2009 projektovou dokumentaci. Opatřením ze dne 3.7. 2009 stavební úřad oznámil zahájení řízení a nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením na den 21.7. 2009. K projektové dokumentaci bylo doloženo vyjádření Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí, oddělení památkové péče, ze dne 29. 6. 2009 č.j. ŽP/MEUC-027748/2009/K/SF, který jako dotčený orgán státní správy na úseku státní památkové péče vydal závazné stanovisko, podle něhož je provedení „opravy oplocení budovy pošty v Mníšku pod Brdy, dle předložené žádosti a projektové dokumentace“ přípustné bez podmínek.

Při jednání dne 21. 7. 2009 žalobce uvedl, že podle jeho názoru zeď musí splňovat bezpečnostní kritéria a z hlediska jejího umístění v památkové zóně by měl být dodržen původní materiál, tj. kámen po celém obvodu. Část oplocení je oproti původnímu materiálu postavena ze škvárových tvárnic. Žalobce se domnívá, že na tuto stavbu nebylo vydáno stavební povolení a jde tedy o stavbu nepovolenou. Pokud by zůstala zachována tvárniceová zeď, žádá žalobce o její omítnutí i ze strany jeho pozemku. Zástupce pošty při jednání uvedl, že požaduje dodržet předloženou projektovou dokumentaci.

Dne 23.7. 2009 vydal stavební úřad výzvu, kterou uložil poště a ostatním účastníkům řízení předložit všechny dostupné důkazy k předmětné stavbě kamenné zdi, a to zejména stavební povolení, kolaudační rozhodnutí, případně ohlášení na stavbu oplocení, zejména na část, která je dozděna škvárobetonovými tvárnicemi; projektovou dokumentaci na předmětnou stavbu; jiné důkazní materiály, znalecký posudek, popis nemovitosti při změně vlastníka, kopie listin uložených v katastru nemovitostí, fotografie atd. Současně bylo řízení přerušeno. V odůvodnění této výzvy stavební úřad uvádí, že v archivu stavebního úřadu se nepodařilo žádné doklady ke stavbě dohledat, kromě snímku katastrální mapy ze dne 12.3. 1997, na kterém je ohradní zeď zakreslena.

Žádná reakce účastníků řízení na tuto výzvu ve spise obsažena není. Ve spise je nicméně založeno sdělení pošty doručené stavebnímu úřadu dne 5.2. 2007, podle něhož pošta k opěrné zdi nemá žádné doklady. Z charakteru a vzhledu stavby pošta vyvozuje, že se jedná původně o stavbu provedenou v 19. století a následně opravovanou. Ve spise je dále založen letecký snímek Mníšku pod Brdy, na němž má být předmětná stavba patrná.

Dne 29.1. 2010 vydal stavební úřad rozhodnutí č.j. SÚ 5690/09-695/2009-Hra, kterým poště podle § 137 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil provedení nezbytných úprav, jak již bylo uvedeno shora. K námitkám žalobce v odůvodnění rozhodnutí stavební úřad uvedl, že z předložené projektové dokumentace vyplývá, že vlastní ohradní zeď s výjimkou částí narušených dlouhodobým zatékáním vody z nepovolené dřevěné kolny, která je v současné

době již odstraněna, nevykazuje známky špatného založení, vyboulení kamenného zdiva a podobně, takže není možno usuzovat, že je narušena statika zdi.

K námitce, že v památkové zóně by měl být dodržen původní materiál (kámen) po celém obvodu, stavební úřad uvedl, že by použití tohoto materiálu pokládal také za vhodnější než betonové tvárnice. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o nařízení nezbytných úprav na stávající stavbě, nemůže však stavební úřad nařídít vlastníkově stavby, aby stavbu přestavěl podle představy vlastníka sousedních nemovitostí. V tomto řízení stavební úřad řeší původní podnět, a to narušení ohradní zdi v rohu pozemku parc. č. 29/1, kde vlivem dlouhodobého zatékání vody ze střechy dřevěné kolny došlo k vyplavení původního spojovacího materiálu, následnému uvolnění kamenů a částečné destrukci zdi. V předložené projektové dokumentaci byl projektantem posouzen celkový stav zdi a na základě tohoto posouzení byly projektantem navrženy úpravy ohradní zdi ve větším rozsahu, než stavební úřad původně předpokládal. Protože vlastník nemovitosti má také zájem na tom, aby oplocení bylo v pořádku, rozhodl se navržené úpravy v celém rozsahu realizovat.

K námitce, že část oplocení je oproti původnímu materiálu postavena z betonových tvárnic a že v tomto rozsahu jde o stavbu nepovolenou, stavební úřad uvedl, že opatřením ze dne 23.7. 2005 uložil vlastníkově a ostatním účastníkům řízení, aby předložili všechny dostupné důkazy ke stavbě ohradní zdi. Na tuto výzvu nereagoval žádný z účastníků řízení. Stavební úřad vycházel z dříve poskytnuté informace, kterou od pošty obdržel v jiném řízení. Z tohoto sdělení vyplývá, že pošta nemá ke stavbě ohradní zdi žádné doklady. Stavební úřad dále zkoumal, zda se ke stavbě nedochovaly doklady v jeho spisovně či archivu města Mníšek pod Brdy. Žádné povolení ani ohlášení na opravu ohradní zdi z období 70. - 80. let, kdy byly pravděpodobně provedena (stavební úřad tak usuzuje z použitého materiálu), nebylo nalezeno. Stavební úřad v podkladech pro stanovení památkové zóny našel historický snímek pohledu na Mníšek pod Brdy pořízený z letadla. Na tomto snímku je předmětná ohradní zeď zcela zřetelná.

Stavební úřad proto zvažoval, zda je účelné dokončit řízení o provedení nezbytných úprav či toto řízení ukončit a zahájit řízení o odstranění nepovolené úpravy. Protože původní podnět byl na odstranění závady na stavbě, rozhodl se stavební úřad toto řízení dokončit. Přitom vycházel z ústního jednání, kdy vlastník sousední nemovitosti myšlenku, že oprava ohradní zdi je možná nepovolená úprava, vyslovil až poté, kdy se seznámil s vyjádřením orgánu státní památkové péče, kterým byl negativně překvapen. Ani orgán státní památkové péči nemá možnost nařídít změnu konstrukce, pokud se jedná o odstranění závad na stávající stavbě. Bylo možné pouze nařídít úpravy pohledové části ohradní zdi od zámku jako veřejný zájem. Této možnosti orgán státní památkové péče využil a stanovil, že betonové tvárnice musí být opatřeny omítkou ze strany viditelné od zámku. Nestanovil však tuto podmínku na stranu zdi od nemovitosti žalobce. Stavební úřad od roku 2003 neobdržel od vlastníka sousední nemovitosti podnět v tom smyslu, že stavbu ohradní zdi pokládá za stavbu nepovolenou. Tento argument byl vznesen zřejmě proto, že se žalobce domnívá, že v řízení o odstranění stavby by se mohl domáhat při jejím dodatečném povolení přestavění z kamene místo betonových tvárnic. Stavební úřad přihlédl k tomu, že podle předchozího stavebního zákona mohla být stavba oplocení provedena na ohlášení drobné stavby. Opravy stávajícího oplocení mohly být považovány za běžnou údržbu a pravděpodobně byly takto provedeny. Protože v době této nikdo proti ní nic nenamítal a původní kamenná zeď byla zcela nepochybně realizována před účinností zákona č. 50/1976 Sb., stavební úřad si učinil o této věci úsudek, že se o nepovolenou úpravu stavby nejedná.

Stavební úřad tedy nemůže v tomto řízení vymáhat provedení úpravy, která na stavbě původně nebyla provedena. Betonové tvárnice jsou dostatečně odolné proti povětrnostním

vlivům a nepotřebují ochranu v podobě omítky. Pokud bude mít žalobce zájem docílit lepšího vzhledu ohradní zdi, může se s vlastníkem dohodnout na její případné úpravě.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém uvedl, že stavební úřad údajně žalobce opominul jako účastníka řízení. Podle jeho názoru je na zmíněnou stavbu nutno pohlížet ve dvou rovinách. První je nutná oprava poničené kamenné zdi a ve druhé je nepovolená stavba, spočívající v demolici původní kamenné zdi a dostavění neomítnuté zdi z nevhodných měkkých tvárnic.

Stavební úřad kontroloval zeď pouze v místech její rozsáhlé destrukce, ale nekontroloval zeď v místech, kdy byla na zdi nepovoleně provedena demolice a následně nepovolená stavba z nevhodného materiálu. Přesto se stavební úřad ve svém rozhodnutí opírá o skutečnosti, které si sám neověřil. Navíc píše rozhodnutí jiný pracovník, než ten, který byl na místním šetření.

Stavební úřad vydal výzvu, ve které uvádí, že původní kamenná zeď byla nahrazena neomítnutým porézním a měkkým materiálem. Není tedy pravda, že by se jednalo o betonové tvárnice, jak uvádí stavební úřad, což dokládá, že stavební úřad není dobře seznámen se skutečným stavem věci. Tento materiál zjevně pochází z jiné doby, než uvádí stavební úřad. Žalobce proto doporučuje provést znalecký posudek na stáří nově zdi a vhodnost použitého materiálu bez omítnutí. Nevhodné a neomítnuté tvárnice se vlivem eroze drolí a znečišťují pozemek žalobce.

Stavební úřad v rozhodnutí konstatuje, že nemá ke stavbě patřičnou dokumentaci a ani pošta ji nedoložila. Nicméně stavební úřad i příslušný orgán státní památkové péče konstatují, že by bylo vhodné použít kamenné zdivo. Stavební úřad tedy měl z důvodu své kompetence zahájit řízení o odstranění stavby a ve věci rozhodnout. Místo toho, aby stavební úřad řádně konal a zahájil řízení o odstranění této části stavby, tak svým rozhodnutím legalizuje nepovolené stavby v památkové zóně bez příslušných důkazů a ve své podstatě s investorem spíše řeší snížení investičních nákladů než odborné řešení věci.

V případě, že si stavební úřad sehnal další důkazy o tom, že stavba byla povolena či podklady o jejím stáří a materiálu, z kterého byla postavena, měl by s tím být také seznámen účastník řízení, což učiněno nebylo.

O odvolání rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 27.4. 2010 č.j. 070151/2010/KUSK sp.zn. SZ 049670/2010/KUSK REG/Ru tak, že odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný k námitkám žalobce uvedl, že žalobce byl od počátku veden jako účastník řízení a v napadeném rozhodnutí je uveden v odůvodnění i v rozdělovníku. Stavební úřad věc posuzoval tak, jak zněl původní podnět žalobce, tj. odstranění havarijního stavu ohradní zdi. Zjištěné závady posoudil jako závady bezpečnostní. Pokud by nebyly řešeny, mohlo by dojít k postupnému rozpadnutí kamenné zdi a sesuvu zeminy na sousední pozemky. Stavební úřad nemůže v řízení o provedení nezbytných úprav vymáhat provedení úpravy, která na stavbě původně nebyla provedena. Projektant, který záležitost řešil, podstatně rozšířil rozsah úprav. Projektová dokumentace na nezbytné úpravy je zpracována dobře, přehledně a vyhovuje posouzení rozsahu stavby. Stavební úřad neměl důvod s rozsahem projektové dokumentace nesouhlasit.

Stavební úřad se připomínkami žalobce v řízení dostatečně zabýval a v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnil technické a konstrukční řešení objektu. Zdůvodnil, že vzhledem k tomu,

že se jedná o nařízení nezbytných úprav na stávající stavbě, nemůže stavební úřad nařídit vlastníkovu stavby, aby stavbu přestavěl dle představy vlastníka sousední nemovitosti.

Žalovaný se ztotožnil s názorem stavebního úřadu, že podle dřívějšího zákona č. 50/1976 Sb. mohla být stavba oplocení, případně jeho oprava provedena na takzvané ohlášení drobné stavby, na které nemusel příslušný stavební úřad podle § 57 odst. 2 tehdejšího stavebního zákona písemně reagovat. Proto nelze konstatovat, že stavba nebyla povolena. Stavební úřad se této části v odůvodnění rozhodnutí dostatečně věnoval.

K námitce, že rozhodnutí vypracoval jiný pracovník, než ten, který byl na místním šetření, je nutné konstatovat, že správní řád takovou možnost nevylučuje, zvláště pokud původní pracovník nebyl v době vydání rozhodnutí přítomen. Vzhledem k tomu, že se jedná o nařizované nezbytné úpravy, je doložena projektová dokumentace zpracovaná autorizovanou osobou, není třeba pro tuto stavební činnost zpracovávat znalecký posudek. Vzhledem k tomu, že odvolací správní orgán nezjistil žádné zásadní závady v postupu prvoinstančního orgánu v řízení ani v napadeném rozhodnutí, rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

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.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Soud nejprve konstatuje, že považuje samotnou stavbu předmětné zdi za stavbu povolenou. V tomto ohledu ostatně mezi účastníky řízení nebyl spor. Soud považuje v tomto ohledu za dostatečné zjištění, že se jedná o stavbu, která se na daném místě nachází již po mnoho desítek let, a byla tedy postavena dávno před účinností nyní účinného stavebního zákona i předchozího zákona č. 50/1976 Sb.

Účastníci řízení se dále shodují v tom, že v 70. až 80. letech minulého století byla na stavbě provedena stavební úprava, při níž byl původní materiál (kámen) částečně nahrazen jiným materiálem, o jehož charakteru mezi účastníky řízení nepanuje úplná shoda (tvárnice). Stavební úřad a následně žalovaný vyšli z toho, že tato stavební úprava je stavební úpravou povolenou. Tento závěr je však v rozporu se skutkovými zjištěními, která k této otázce učinili.

Stavební úřad i osoba zúčastněná na řízení shodně konstatují, že k této stavební úpravě se nedochovaly žádné listiny, s poukazem na to, že se mohlo jednat o „běžnou údržbu“, která by nevyžadovala stavební povolení ani ohlášení. Takový názor není správný.

Popsaná stavební úprava totiž nevyhovuje ani definici v § 5 odst. 2 vyhlášky č. 144/1954 Ú.l. účinné do 30. 9. 1976 ani definici v § 56 zákona č. 50/1976 Sb. účinného od 1. 10. 1976. Svou podstatnou roli zde přitom hraje zejména fakt, že se jednalo o zásahy do nosné konstrukce stavby, jimiž byl ve výsledku měněn také její vnější vzhled.

Je tedy zřejmé, že by se k těmto stavebním pracím mělo dochovat alespoň jejich ohlášení stavebnímu úřadu. Stavební úřad i žalovaný uvádějí, že se k této stavební úpravě žádné doklady nedochovaly, přesto ji však mají za povolenou. Takový závěr tedy nemá oporu ve shromážděných podkladech. Rozhodnutí správních orgánů v obou stupních jsou tak ve vztahu k této otázce vnitřně rozporná.

Soud musí nicméně konstatovat, že byt žalobce tuto otázku považoval pro posouzení případu za stěžejní, jedná se o skutečnost, která pro posouzení správnosti postupu správních orgánů nemá příliš velký význam. Správní orgány totiž vycházely z předpokladu, že v řízení podle § 137 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nemohou „vymáhat provedení stavební úpravy, která na stavbě nebyla původně provedena“. Tak tomu ovšem není.

Podle § 137 odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad může nařídit vlastníku stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku nezbytné úpravy*

a) jimiž se docílí, aby užívání stavby nebo jejího zařízení neohrožovalo životní prostředí, nepřiměřeně neobtěžovalo její uživatele a okolí hlukem, exhalacemi včetně zápachu, ořesy, vibracemi, účinky neionizujícího záření anebo světelným zářením,

b) jimiž se odstraňují jiné hygienické, bezpečnostní, požární a provozní závady a závady na elektrickém zařízení stavby,

c) jimiž bude vyhověno požadavkům obrany, bezpečnosti a ochrany obyvatelstva uplatněným příslušnými orgány (§ 175),

d) v zájmu bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích,

e) spočívající v připojení stavby na technickou infrastrukturu a dále úpravy, jimiž se stavba vybavuje sociálním nebo jiným hygienickým zařízením,

f) k zajištění účinného odvádění a zneškodňování odpadních vod v souladu s právními předpisy, k usnadnění průtoku přívalových vod nebo k zamezení vnikání povrchových vod do staveb a na přilehlé pozemky,

g) spočívající v konzervaci rozestavěné stavby, jejíž provádění bylo přerušeno nebo zastaveno,

h) jimiž se zajišťuje bezbariérový přístup a užívání pozemku nebo stavby,

i) jimiž se zajišťuje ochrana architektonického a archeologického dědictví.

Podle § 137 odst. 3 stavebního zákona *nezbytné úpravy podle odstavce 1 může stavební úřad nařídit pouze v případě, že stavba nebo zařízení nejsou postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu. Jsou-li stavba nebo zařízení postaveny a užívány v souladu s podmínkami danými povolením stavebního úřadu, může stavební úřad nařídit nezbytné úpravy podle odstavce 1 jen v případě prokazatelně významného ohrožení a za náhradu újmy, kterou by nařízené úpravy vyvolaly.*

Podle § 139 odst. 1 stavebního zákona *není-li stavba řádně udržována a její vlastník neuposlechne výzvy stavebního úřadu k provedení udržovacích prací, stavební úřad mu nařídí zjednání nápravy. Náklady udržovacích prací nese vlastník stavby. Nájemci bytů a nebytových prostor jsou povinni umožnit provedení nařízených udržovacích prací.*

Zákon tu rozlišuje dvě situace, kdy mohou být nezbytné úpravy nařízeny: Za prvé mohou být nařízeny nezbytné úpravy, když stavba nebo zařízení byly buď provedeny či postaveny, nebo jsou užívány v rozporu s podmínkami stanovenými povolením stavebního úřadu. Tento požadavek ovšem znamená zásadní průlom v dosavadní koncepci institutu nezbytných úprav (viz § 87 zákona č. 50/1976 Sb.), neboť ty byly charakterizovány dosud tím (šlo o jeden z jejich základních znaků), že jde o změnu stavby (v případě nezbytných úprav na stavbě) proti existujícímu právnímu, a nikoliv protiprávnímu stavu, tj. proti stavu, který byl v souladu s podmínkami danými příslušnými rozhodnutími stavebního úřadu.

Druhým důvodem pro nařízení nezbytné úpravy, který vychází z dosavadní právní úpravy, tj. že bude možné nařídit nezbytnou úpravu i za situace, kdy stav stavby nebo zařízení nebo jejich užívání bude odpovídat podmínkám daným povolením stavebního úřadu. V takovém případě musí existovat situace, kterou zákon označuje za prokazatelně „významné ohrožení“, tj. rozumí se, že existující legální stav takovou situaci vytváří – působí prokazatelně významné ohrožení zejména důležitých veřejných zájmů. Pokud budou v takové situaci nezbytné úpravy nařízeny, musí být vlastníkově poskytnuta náhrada újmy, kterou by nařízené nezbytné úpravy vzhledem ke svému charakteru vyvolaly, resp. kterou pravděpodobně vyvolají. (viz M., S.: Stavební dozor a zvláštní pravomoci stavebního úřadu. Nezbytné úpravy. ASPI, 2007).

Pro projednávanou věc to znamená to, že není nezbytně zapotřebí zkoumat, jaký je poslední právní stav předmětné stavby zdi, tj. zda stavební úpravy na její části v minulém století byly provedeny povoleně či nepovoleně. Zákon totiž u institutu nezbytných úprav podle § 137 stavebního zákona (oproti nezbytné údržbě stavby dle § 139 stavebního zákona) předpokládá právě to, že výsledný stav po provedení nezbytných úprav bude odlišný od předchozího stavu stavby. Tomu nasvědčuje již sám název tohoto institutu „nezbytné úpravy“ a výčet toho, v čem mohou tyto nezbytné úpravy spočívat – viz např. § 137 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Z hlediska tohoto typu řízení tak není rozhodující „výchozí“ právní stav stavby (za předpokladu, že stavba sama o sobě je stavbou povolenou), ale je třeba se zaměřit na to, jaký má být, resp. jaký bude „cílový“ stav stavby, tj. po provedení nezbytných úprav.

V tomto ohledu spatřuje soud nejzásadnější pochybení správních orgánů, které vycházely z předpokladu, že právní stav stavby musí po provedení nařízených nezbytných úprav zůstat nezměněn. Zákon totiž za splnění určitých předpokladů dává skutečně stavebnímu úřadu oprávnění, aby vlastníku stavby nařídil provedení takové úpravy, „která na stavbě nebyla původně provedena“. Správní orgány tak mají oprávnění nařídit poště jak to, aby byla opěrná zeď přebudována na celokamennou, tak mají oprávnění k tomu, aby nařídily poště omítnutí zdi z obou stran. Odmítly-li správní orgány takový požadavek a priori jako nemožný, jde o postup nesprávný. Zda k takovému postupu jsou v daném případě splněny všechny zákonné podmínky, bude nyní na posouzení žalovaného.

Soud rovněž spatřuje pochybení na straně žalovaného v jeho přístupu ke stanovisku dotčeného orgánu státní památkové péče. Předně je třeba zdůraznit, že z tohoto stanoviska vyplývá toliko to, že omítnutí zdi ze strany pozemku žalobce není z hlediska státní památkové péče nezbytné. Nevylučuje však z něj již to, že omítnutí zdi ze strany pozemku žalobce by bylo z hlediska zájmů státní památkové péče vyloučené. Toto stanovisko tedy samo o sobě nepředstavuje dostatečný důvod pro to, aby zeď zůstala ze strany pozemku žalobce neomítnuta.

Ve vztahu k tomuto stanovisku spatřuje soud ještě další pochybení na straně žalovaného. Podle § 149 odst. 4 správního řádu *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.*

Jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného

dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, publikován pod č. 2167/2011 Sb. NSS).

Právě takové procesní vady se žalovaný v projednávaném případě dle názoru soudu dopustil. Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu je nutno vykládat mj. i v kontextu ust. § 37 odst. 1 správního řádu (*Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.*) a nelze tedy vyžadovat, aby účastník řízení v odvolání výslovně uvedl, že se dožaduje tohoto postupu a dokonce není třeba ani to, aby výslovně označil závazné stanovisko, proti jehož obsahu odvolání směřuje např. jednacím číslem a datem vydání. Postačuje, směřuje-li jeho odvolání „proti obsahu“ tohoto stanoviska, tj. lze-li z obsahu jeho odvolání dovodit, že s obsahem závazného stanoviska nesouhlasí.

Z odvolání žalobce v této věci jasně vyplývá, že s posouzením věci, jak je provedl Městský úřad Černošice ve stanovisku ze dne 29. 6. 2010, nesouhlasí (žalobce např. uvádí, že *„/stavební úřad/ svým rozhodnutím legalizuje nepovolené stavby v památkové zóně bez příslušných důkazů“*). Ostatně i stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že žalobce byl tímto stanoviskem „velmi negativně překvapen“.

Žalovaný měl proto postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu a vyžádat si v odvolacím řízení potvrzení nebo změnu závazného stanoviska Městského úřadu Černošice od jeho nadřízeného orgánu.

Za tohoto stavu se v důsledku popsané procesní vady na straně žalovaného soud nemůže meritorně vyjádřit k námitce žalobce, že *„stavební úřad nepostupuje v zájmu údržby památkové zóny, ale v rozporu s ní“*.

Ve vztahu k žalobním námitkám týkajícím se nutnosti omítnutí zdi i ze strany žalobce - pokud jde o technickou stránku věci - musí soud konstatovat, že je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že *„betonové tvárnice jsou dostatečně odolné proti povětrnostním vlivům a nepotřebují ochranu v podobě omítky“*. Jak k tomuto závěru dospěl a z čeho při jeho formulování vycházel, nelze ze spisu dohledat. Žalobce s tímto názorem v odvolání vyjádřil nesouhlas (*„nevhodné a neomítnuté tvárnice se navíc vlivem eroze drolí a znečišťují pozemek účastníka řízení. Je zde patrné, že zde chybí zcela odborná způsobilost při posuzování věci stran SÚ“*). S touto námitkou se odvolací orgán v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal pouze strohým konstatováním, že stavební úřad *„v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnil technické a konstrukční řešení objektu“*. Takové vypořádání je ovšem zcela nedostatečné, protože z něj vůbec není zřejmé, jak se vlastně žalovaný k takto formulované odvolací námitce staví a z jakého důvodu ji nepovažuje za důvodnou. Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předesírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23).

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 2 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci a účast u ústního jednání před soudem), a 2 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 4.800.- Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 20 %, již je žalobcův advokát plátcem, ve výši 960 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 7.760 Kč.

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 osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejblíže 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 3. dubna 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu