



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Ing. P. P.**, zastoupeného advokátem Mgr. Tomášem Homolou, se sídlem Opletalova 5, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, odbor stavební, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, **za účasti:** Ing. D. P., M. P., Pozemkový fond ČR, se sídlem Husinecká 11a, Praha 3, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2004 č.j. MHMP-59724/OST/Ca/Lí, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2005 č. j. 8 Ca 176/2004 - 74,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal včas kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2005 č. j. 8 Ca 176/2004 - 74, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného uvedenému v záhlaví tohoto rozsudku, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí odboru stavebního a dopravy Úřadu městské části Praha 4 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 24. 2. 2004 č.j. P4/9554/04/OSD/VLCH/13782, kterým bylo žalobci jako vlastníku stavby nařízeno odstranit část stavby rodinného domu umístěného na pozemku parc. č. 96/1 v k.ú. H., při ul. V M., provedené v rozporu s vydaným stavebním povolením; soud rovněž rozhodl o náhradě nákladů řízení.

Z napadeného rozhodnutí žalovaného vyplývá, že stavební úřad svým rozhodnutím podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(dále jen „stavební zákon“) nařídil žalobci odstranit část stavby rodinného domu umístěného na pozemku parc. č. 96/1 (dle geometrického plánu na pozemku parc. č. 96/10) v k.ú. H., při ul. V M., P. 4, spočívající v obezdění prostoru původně venkovního bazénu a podesty s vyrovnávacím schodištěm, kterým vznikla místnost s bazénem o velikosti 3 x 4 metry a pod podestou s vyrovnávacím schodištěm k bazénu vznikla v 1. PP technická místnost a zastřešení pochozí terasou provozně propojenou ve 2. NP s domem, provedenou v rozporu s vydaným stavebním povolením ze dne 4. 11. 1999 pod čj. OSD-11403-40957/99-HA.

Žalovaný se neztotožnil s tvrzením žalobce, že stavbu rodinného domu zahájil na základě rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení ze dne 4. 11. 1999. Bylo zjištěno, že stavba rodinného domu je prováděna v rozporu s ověřenou projektovou dokumentací, která byla ověřena ve stavebním řízení dne 4. 11. 1999; je prováděna podle projektové dokumentace předložené k žádosti o povolení změny stavby před dokončením, resp. podle projektové dokumentace neověřené a v rozporu s územním rozhodnutím o umístění stavby rodinného domu a se stavebním povolením. Tvrzení žalobce, že předmětný pozemek se před schválením nového územního plánu (vyhl. č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy s platností od 1. 1. 2000) se nacházel celou svou výměrou ve funkci čistě obytné, nebylo možno přisvědčit, protože je doloženo, že stavba rodinného domu není umístěna podle předchozího územního plánu (vyhl. č. 19/1994 Sb. hl. m. Prahy) v čistě obytném území. Ohledně postupu žalobce je nepochybné, že vědomě zahájil předmětnou stavbu bez povolení stavebního úřadu, nerespektoval výzvy orgánu státního stavebního dozoru k zastavení stavby a stavbu prováděl nepřetržitě od zjištění orgánu státního stavebního dozoru dne 20. 7. 2000 až do jejího dokončení.

Žalovaný zjistil, že v opatření stavebního úřadu týkajících se oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 13. 12. 2000 čj. OSD-13782-146890/00-VLCH je uvedeno, že stavebník část stavby provádí v rozporu se stavebním povolením ze dne 4. 11. 1999, a to tak, že při západní straně domu byla vybudována přístavba obvodového zdiva s tím, že vzniklý prostor bude využíván jako technologická místnost pro bazén, provozně spojená s 1. nadzemním podlažím domu, a v prostoru bazénu, který byl podle dokumentace navržen jako železobetonová vana vyložená bazénovou folií rozměru 8 x 4 m je proveden jako základ obvodové konstrukce s bedněním o vnitřních světlostech rozměrech cca 8,3 x 7 m.

Stavební úřad oznámením ze dne 28. 7. 2000 zahájil řízení o odstranění stavby podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a žalobce upozornil na možnost dodatečného povolení stavby. O ně žalobce požádal a bylo mu vydáno. K odvolání zúčastněných osob odvolací orgán toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání, jehož výsledkem bylo shora uvedené rozhodnutí stavebního úřadu, kterým bylo nařízeno odstranění stavby.

Žalovaný vyslovil nesouhlas s tvrzením žalobce, že nynější situace jím nebyla vyvolána a že mu nemůže být připisováno k tíži, že předmětným pozemkem vede hranice ZN-přírodní nelesní plochy. Žalovaný uvedl, že v daném případě správní orgány neřeší umístění a provádění stavby, ale její přístavbu, kterou žalobce zahájil bez stavebního povolení v roce 2000, přes opakované výzvy orgánu stavebního dohledu k zastavení stavby ve stavbě pokračoval a stavbu dokončil.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul, že stavba byla provedena bez stavebního povolení a její umístění odporuje platnému územnímu plánu. Žalobce nijak nedoložil své tvrzení, že rozhodnutí stavebního úřadu je nepřezkoumatelné, neboť hranice ZN-přírodní nelesní plochy není jasně vymezena. Ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad rozhodl o odstranění stavby v souladu s ust. § 88 odst. 1 stavebního zákona. Rozhodnutí vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahuje všechny náležitosti ust. § 47 správního řádu. Také podmínky pro odstranění stavby byly stanoveny správně a lhůta pro odstranění stavby je přiměřená. Žalobce (stavebník) v řízení o odstranění stavby neprokázal, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, resp. s územním plánem.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce vytkl žalovanému, že chybně vykládá ust. § 88 odst. 1 stavebního zákona, neboť výklad zužuje pouze na příkladný výčet skutečností, k nimž je třeba přihlížet při konkretizaci pojmu „veřejný zájem“ a čistě formalisticky odkazuje na to, že předmětná stavba je v rozporu s vyhl.č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy. V daném případě územní rozhodnutí určilo soulad stavby s územně plánovací dokumentací, tedy i s územním plánem hl.m. Prahy, jak to vyžaduje ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Předmětným územním rozhodnutím byla k zástavbě rodinným domem a venkovním bazénem určena pozemková parcela č. 96/1 v k.ú. H., jako taková.

Další námitka žalobce spočívala v tvrzení, že se žalovaný nezabýval ochranou vlastnických práv žalobce, protože se výhradně zabýval otázkou odstranění stavby a vůbec neřešil otázku, zda je možno stavbu dodatečně povolit. Žalobce poukázal na to, že po zahájení stavby rodinného domu došlo k přijetí nového územního plánu, ve kterém se jeho pořizovatel dopustil chyby, když větší část předmětné pozemkové parcely zahrnul do území s funkčním využitím ZN-přírodní nelesní plochy, a to za situace, kdy parcela jako celek byla dříve vydaným územním rozhodnutím určena k výstavbě rodinného domu.

Žalobce dále namítl nezákonnost jednání žalovaného spočívající v tom, že o odvolání zúčastněných osob rozhodoval více než rok, v rozporu s ust. § 49 správního řádu neprodloužil lhůtu pro vydání rozhodnutí a ani nesdělil účastníkům, že rozhodne v jiné než zákonné lhůtě.

Žalovaný rovněž porušil zásadu součinnosti, když v rozhodnutích překroutil tvrzení žalobce a přičetl mu k tíži skutečnosti, které nezavinil.

Žalovaný porušil i zásadu platnosti správního aktu-územního rozhodnutí, když toto rozhodnutí nebylo nikdy shledáno neplatným.

Žalobce dále vytkl žalovanému porušení zásady materiální pravdy, protože v odůvodnění rozhodnutí neuvedl všechny skutečnosti, které v průběhu řízení vyplynuly, zabýval se pouze některými, hodnotil je účelově a dospěl k chybným závěrům.

Žalobce poukázal též na to, že jej stavební úřad vyzval, aby ve lhůtě 19 měsíců doložil, že navrhovaná stavba je v souladu s veřejným zájmem, tj. s územním plánem hl. m. Prahy; tím žalobci uložil nesplnitelnou podmínku, když změnu usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy nelze vynutit a lhůta 19 měsíců je sama o sobě nesplnitelná.

Podle žalobce jediným věcným argumentem správních orgánů je skutečnost, že podle jejich názoru je stavba vybudována v rozporu s územním plánem hl.m. Prahy a je zčásti situována v ploše s funkčním využitím ZN-přírodní nelesní plochy, a narušuje tak celoměstský systém zeleně. Žalobce k tomu uvedl, že územní plán je natolik graficky nevypovídající, že není možno spolehlivě určit, kudy má vést hranice mezi plochou s funkčním využitím ZN-přírodní nelesní plochy a OC-čistě obytná. Lze proto mít vážné pochybnosti o tom, zda stavba opravdu zasahuje do funkční plochy ZN. Jde o předběžnou otázku, na níž je závislé prokázání, zda stavba je v souladu s veřejným zájmem. Žalobce si je vědom toho, že přes výzvy dále pokračoval ve stavbě, za toto jednání mu byla uložena pokuta, kterou uhradil. S ohledem na délku odvolacího řízení byl nucen stavbu dokončit.

Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku posoudil námitky žalobce takto:

Z ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je patrné, že výčet hledisek významných pro posouzení souladu nepovolené stavby s veřejným zájmem není taxativní a správnímu orgánu tak umožňuje přihlídnout k dalším hlediskům v tomto ustanovení neuvedeným, hlediska v tomto ustanovení uvedená však musí správní orgán zvažovat vždy. Mezi tato hlediska náleží i soulad nepovolené stavby s územně plánovací dokumentací. Argumentaci žalobce vydaným územním rozhodnutím, které však nebylo vydáno pro stavbu,

kteřá je předmětem řízení o odstranění stavby nebo její dodatečné povolení, považuje soud za zcela nepřipadnou.

Pokud žalobce namítl, že se správní orgán nezabýval otázkou ochrany jeho vlastnických práv, neboť se pouze zabýval otázkou odstranění stavby a neřešil současně otázku, zda je možno stavbu povolit, soud této námitce nepřisvědčil. Ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stanoví postup při odstraňování nepovolené stavby tak, že stavební úřad zásadně nařídí odstranění nepovolené stavby. Pouze v případě, že stavebník prokáže, že nepovolená stavba je v souladu s veřejným zájmem, odstranění stavby nenařídí. Důkazní břemeno leží na stavebníkovi nepovolené stavby a je tedy pouze na něm, zda toto důkazní břemeno unese. V posuzovaném případě byla stavebním úřadem dána žalobci možnost, aby jako stavebník nepovolené stavby prokázal, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, tj. že je umístěna na čistě obytné ploše, nebo že na ploše s tímto funkčním určením sice původně nebyla umístěna, ale stalo se tak dodatečně, v důsledku změny územního plánu. Žalobci se však nepodařilo prokázat, že předmětná stavba je v důsledku změny územního plánu v souladu s veřejným zájmem, jak k tomu byl stavebním úřadem vyzván. Žalobce tak neunesl důkazní břemeno a správní orgán nemohl žádosti o dodatečné povolení stavby vyhovět.

Městský soud v Praze přisvědčil námitce žalobce o porušení ust. § 49 správní řádu. Odvolací orgán projednával odvolání více než rok, ze správního spisu však nevyplývá, že by lhůta pro rozhodnutí byla prodloužena a účastníci o tom vyrozuměni. Lhůty uvedené v ust. § 49 správního řádu jsou však lhůtami pořádkovými a jejich nedodržení a neoznámení o prodloužení lhůty pro rozhodnutí účastníkům řízení nemělo vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí.

Námitku žalobce ohledně nedostatku součinnosti správního orgánu se stavebníkem, která je nekonkrétní, soud neakceptoval.

Rovněž námitka, že žalovaný svým rozhodnutím porušil zásadu materiální pravdy, není důvodná. Soud v této části znovu odkázal na postup podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Městský soud v Praze shledal, že námitka žalobce o tom, že mu stavební úřad vědomě stanovil nesplnitelnou podmínku, protože změna územního plánu závisela na pozitivním rozhodnutí Zastupitelstva hl. m. Prahy, není důvodná. Stavební úřad dal žalobci pouze možnost uvést stavbu do souladu s územním plánem. I když žalobce bez svého zavinění nedodržel lhůtu stanovenou k předložení dokladu o změně územního plánu stavebnímu úřadu, neměla tato skutečnost vliv na věcnou správnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť v době, kdy ve věci rozhodoval odvolací orgán, bylo již Zastupitelstvem hl. m. Prahy dne 29. 4. 2004 rozhodnuto, že změna územního plánu se nepovoluje. Tím, že žalobce zahájil nepovolenou stavbu a i přes upozornění státního stavebního dohledu ve stavbě pokračoval a dokončil ji, se vystavil riziku, že stavba nebude v souladu s územním plánem a tím i s veřejným zájmem a správní orgán rozhodne o jejím odstranění.

V kasační stížnosti žalobce namítl, že Městský soud v Praze zcela nepřiměřeně a zužujícím způsobem vyložil ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, a to v jeho neprospěch. Není totiž postaveno najisto, kudy má vést hranice ZN-přírodní nelesní plochy. Žalobci je tak ukládáno, aby prokazoval obecně platný právní předpis, kterým je vyhláška hl. m. Prahy č. 32/1999. Správní orgány obou stupňů i soud tvrdí, že předmětná stavba stojí jižní částí na území označeném jako ZN-přírodní nelesní plochy a žalobce se snaží toto tvrzení vyvracet. Žalobce se tak dostal do neřešitelné situace, k jeho argumentům se nepřihlíží. Žalobce opakovaně uváděl, že vedení hranic funkčních území je sporné, když z grafické části územního plánu není zřejmé, kudy hranice funkčních území vede. Není

pravda, že by až odborným posudkem Ing. M. F. prokazoval nepřesnosti grafické části územního plánu. Obecně závazný právní předpis není možno důkazními prostředky dokazovat, ale je třeba jej správně aplikovat. Pokud by tedy správní orgán i soud v rámci soudního řízení správně aplikoval vyhlášku hl. m. Prahy č. 32/1999, musel by dojít k závěru, že předmětná stavba není umístěna v území ZN-přírodní nelesní plochy, a tedy, když není s územním plánem v rozporu, musí s ním být logicky v souladu. Žalobce tedy setrvává na své námitce, že byla porušena povinnost chránit vlastnická práva žalobce ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a současně bylo porušeno ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Žalobce namítl, že Městský soud v Praze zcela bagatelizuje porušení ust. § 49 správního řádu, když uvedl, že porušení pořádkové lhůty nemělo vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí. Porušením tohoto ustanovení došlo nepochybně k nesprávnému úřednímu postupu správního orgánu. Žalobce se tak dostal do situace, kdy podle výzev orgánu stavebního dohledu měl rozestavěnou stavbu zastavit, na druhé straně by mu zastavením stavby na dobu více než jednoho roku hrozila značná škoda. Pokud by správní orgán druhého stupně rozhodoval v rámci zákonných lhůt, ke škodě na majetku žalobce by nemohl dojít. Porušování zákona je tak v daném případě přičítáno k tíži toliko žalobci, nikoli však správnímu orgánu.

Žalobce dále namítl, že Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozhodnutí se dostatečně nevypořádal s námitkou porušení zásady součinnosti správního orgánu s ním v průběhu správního řízení. Soud se vůbec nezabýval otázkou, proč se správní orgány v průběhu řízení nezabývaly konkrétními námitkami a připomínkami žalobce uvedenými v jeho podáních a namísto toho pouze „motoricky“ opakovaly své argumenty.

Žalobce tedy setrvává na stanovisku, že správní orgány i soud porušily zásadu objektivní a materiální pravdy podle ust. § 3 odst. 4 správního řádu.

Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek Městského soudu v Praze za správný a zákonný a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Zúčastněné osoby Ing. D. P. a M. P. ve vyjádření ke kasační stížnosti podrobně popsaly všechny události, které ve svém důsledku vedly k zhotovení a dokončení neoprávněné stavby a navrhly zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), posoudil kasační stížnost takto:

Není sporu o tom, že žalobce provedl stavbu v tom rozsahu, jak je popsán ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, bez stavebního povolení, a to přes opakované výzvy orgánu státního stavebního dohledu k ukončení stavby, a stavbu dokončil.

V projednávané věci je nutno aplikovat ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, podle něhož stavební úřad nařídí vlastníku stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním odstranění stavby. 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.

Žalobce v kasační stížnosti v podstatě opakuje argumenty, které již uplatnil v žalobě proti rozhodnutí žalovaného a s nimiž se dostatečně vypořádal Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku.

Nutno tedy znovu zopakovat a připomenout, že podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona důkazní břemeno o tom, že stavba, která byla zhotovena bez stavebního povolení, je v souladu s veřejným zájmem, nese stavebník, tedy žalobce. Žalobci byla poskytnuta možnost, aby prokázal, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, tedy že je umístěna v obytné ploše, nebo, jestliže původně v takové ploše umístěna nebyla, stalo se tak dodatečně v důsledku změny územního plánu. Žalobce však v tomto směru důkazní břemeno neunesl, nepodařilo se mu tedy prokázat soulad stavby s veřejným zájmem. Tvzení žalobce v kasační stížnosti, že není jasné, kudy po jeho pozemku vede hranice mezi oběma plochami, je třeba označit za účelové.

Nelze přisvědčit kasační námitce o tom, že správní orgány se nezabývaly ochranou vlastnického práva žalobce ve smyslu č. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a soud tuto vadu nenapravil, protože tato námitka je znovu opřena o tytéž argumenty o umístění stavby.

Kasační námitka o tom, že se soud nedostatečně vypořádal s námitkou porušení zásady součinnosti správního orgánu s žalobcem v průběhu správního řízení, je zcela nekonkrétní. Žalobce nekonkretizoval, v čem spatřuje tvrzené porušení této součinnosti.

Stejně je třeba posoudit kasační námitku spočívající v tvrzení, že správní orgány a soud svým jednáním porušily zásadu objektivní a materiální pravdy podle ust. § 3 odst. 4 správního řádu. I tato námitka je nekonkrétní. Navíc je třeba poznamenat, že soud pojmově nemůže porušit zásadu stanovenou ve správním řádu, protože podle tohoto procesního předpisu nepostupuje.

Ke kasační námitce spočívající v tvrzení, že soud bagatelizuje porušení ust. § 49 správního řádu, zastává-li názor, že porušení tohoto ustanovení nemělo vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí, Nejvyšší správní soud uvádí:

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu soud k námitce žalobce též posuzuje, zda ve správním řízení nedošlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Pokud by soud shledal toto podstatné porušení, zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Pokud však správní orgány ve správním řízení nerozhodly ve lhůtách stanovených správním řádem, přičemž o nemožnosti ve stanovených lhůtách rozhodnout nebyl žalobce uvědoměn, nejde o takovou vadu řízení, která by mohla být důvodem pro zrušení napadeného

správního rozhodnutí soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006 č. j. 6 Ads 50/2005 - 63, dostupný na www.nssoud.cz).

Jestliže žalobce tvrdí vznik škody, který je v příčinné souvislosti s postupem žalovaného, pak se může domáhat za stanovených podmínek její náhrady (srov. zákon č. 82/1998 Sb.). Soud ve správním soudnictví přezkoumává rozhodnutí orgánu veřejné správy a o případné náhradě škody rozhodují obecné soudy.

Nejvyšší správní soud vzhledem ke shora uvedenému kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému nevznikly náklady převyšující jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 21. listopadu 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

