



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudů JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobců: **a) Občanské sdružení Okraj**, se sídlem Praha 6, Na Okraji 1305/14, **b) V. Č.**, **c) Ing. arch. Z. M.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Praha 1, Mariánské nám. 2, a osob zúčastněných na řízení: **1) Pražská energetika, a. s.**, se sídlem Praha 10, Na Hroudě 1492/4, zastoupená JUDr. Milanem Kohoutem, advokátem se sídlem Praha 6, Břevnovská 433/12, **2) PŘEdistribuce a. s.**, se sídlem Praha 5, Svornosti 3199/19a, zastoupená Mgr. Vojtěchem Novotným, advokátem se sídlem Praha 1, Karlovo nám. 24, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2004, čj. MHMP-118999/2004/OST/Ja, o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2006, čj. 7 Ca 1/2005 – 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žalobcům **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného – Magistrátu hlavního města Prahy, odboru stavebního - ze dne 20. 10. 2004, čj. MHMP-118999/2004/OST/Ja, bylo zrušeno rozhodnutí odboru výstavby Úřadu Městské části Praha 6 ze dne 15. 6. 2004, čj. výst: 2333/elektro-110kV/04-Šm, jímž bylo společnosti Pražská energetika, a. s., nařízeno odstranění nepovolené stavby „Rekonstrukce vedení 110 kV TR západ – TR Červený Vrch“ v rozsahu odstranění vrchního vedení a 24 stožárů včetně základů na pozemcích v k. ú. Smíchov, Motol, Břevnov, Veleslavín, Vokovice v Praze 5 a 6.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 9. 1. 2006, čj. 7 Ca 1/2005 - 33, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v odůvodnění tohoto rozsudku zrekapituloval žalobní námitky žalobců a dosavadní průběh řízení a označil pro posouzení věci za klíčovou definici „stavební úpravy“ jak ji obsahuje stavební zákon (č. 50/1976 Sb.) ve znění účinném od 1. 7. 1997 v § 139b odst. 3 písm. c), tedy jako změnu dokončené stavby, kterou jsou stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Není tak podle soudu správný názor žalovaného, že § 56 písm. g) stavebního zákona je zcela svébytným ustanovením, které nemůže být vykládáno ve smyslu § 139b. Při výměně stožárů elektrického vedení samozřejmě může dojít k výškové změně stavby, ale i ke změně půdorysné, navíc toto ustanovení je zcela obecné a dopadá na ostatní ustanovení stavebního zákona. Vyjádření odboru územního rozhodování bylo vydáno formou dopisu v roce 1997, tím však nebylo stavebníkovi dáno právo na výměnu stožárů, k tomu orgán územního rozhodování nemá pravomoc. Ta náleží stavebnímu úřadu, který v dopise ze dne 11. 6. 1997 uvedl, že v případě úplného odstranění stávající stavby nelze hovořit o udržovacích pracích či stavebních úpravách, neboť stavební úpravou se rozumí změna dokončené stavby, nikoliv její náhrada stavbou novou. Není pravdou, že by správní orgány kdykoliv v řízení stavebníkovi sdělily, že na výměnu stožárů není nutné stavební povolení. Celá výměna stožárů, včetně zemních prací, zcela zjevně není pouhou úpravou stavby, neboť se jednalo o stavbu zcela novou (stožáry s novým osazením). Dle soudu je vzhledem k dříve uvedenému nadbytečné zabývat se žalobním bodem, v němž žalobci vytýkali žalovanému, že své rozhodnutí opřel o dokumentaci ke stavbě z roku 1997, a nikoliv z roku 1999 a 2000, neboť na základě stavební dokumentace z roku 1997 žádné povolení ani stanovisko orgánu vydáno nebylo a proto správní orgány nemohou z této skutečnosti čerpat potřebná zjištění.

Soud neshledal důvodnými další námitky žalobců týkající se neuvedení žalobce Z. M. v rozdělovníku pro doručování rozhodnutí, jelikož bylo zcela správně doručováno jeho advokátovi, a podjatosti všech zaměstnanců správního orgánu, protože tato námitka nebyla uplatněna v rámci správního řízení do dne vydání napadeného rozhodnutí. Soud se rovněž neztotožnil s námitkou, že žalovaný rozhodl v rozporu se svým dřívějším právním názorem uvedeným v předchozím kasačním správním rozhodnutí. Toto rozhodnutí totiž zrušilo rozhodnutí stavebního úřadu, ale vyslovalo právní názor, že bude nutné provést řízení nové a určilo, podle § 119 správního řádu, stavební úřad, který jej provede.

Městský soud vyslovil názor, že v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona bude plně na stavebníkovi, aby prokázal, že stavba byla provedena v souladu s veřejným zájmem. Dle názoru soudu se jedná o stavbu provedenou bez stavebního povolení, stavebník tedy musí prokázat právně rozhodné skutečnosti k době, v níž bude o odstranění stavby rozhodováno, ať se bude jednat o rozhodnutí o odstranění stavby, či o dodatečné stavební povolení.

Proti tomuto rozsudku podali kasační stížnost jednak žalovaný a jednak – společným podáním – Pražská energetika a. s. a PREdistribuce a. s.

Žalovaný se v této stížnosti dovolal stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. - nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. vady řízení před správním orgánem, pro níž měl soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit, a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu spočívající v nedostatku důvodů a v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Ze stanoviska odboru územního rozhodování Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 17. 4. 1997 vyplývá, že předmětnou rekonstrukci vedení považoval ve smyslu § 56 odst. g) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, účinném v době vydání napadeného správního rozhodnutí (dále též „stavební zákon“) za stavební úpravy, na které nebude vydávat územní rozhodnutí. Odbor výstavby pak ve svém stanovisku ze dne 11. 6. 1997 výslovně uvedl, že „referát městského inženýrství OUR MHMP, který by byl příslušný k vydání územního rozhodnutí, posoudil Vámi zamýšlenou změnu stavby za stavební úpravu ve smyslu § 56 písm. g) stavebního zákona.“ Odbor výstavby MHMP toto posouzení akceptuje; přitom musí respektovat znění uvedeného ustanovení stavebního zákona, které taxativně vyjmenovává stavby, jež stavební povolení ani ohlášení nevyžadují. Orgán příslušný k posouzení vydání územního rozhodnutí výměnu stožárů ve stejné trase při zachování napětí jako novou stavbu neposoudil a odboru výstavby MHMP toto posouzení nepřislušelo.

Stěžovatel tedy zastává názor, že uvedená stanoviska založila oprávnění PRE, a. s., výměnu stožárů provést a ačkoliv nebylo ve věci vydáno ve správním řízení rozhodnutí mající náležitosti § 46 správního řádu, je nutno tato sdělení považovat za výsledek rozhodovací činnosti správního orgánu, na jejichž základě stavebník v dobré víře konal. Tím, že sdělení nebyla nikdy zrušena, jsou právně závazná – stavební zákon umožňuje provést stavbu nikoli pouze na základě rozhodnutí vydaného ve správním řízení.

Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem soudu, že označení „výměny stožárů za stavební úpravy“ nemělo nikdy oporu v zákoně ani teoretické literatuře a na podporu svého tvrzení odkazuje na sdělení Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj ze dne 20. 10. 1981. Pozdější právní názory (stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 20. 11. 2000) pak dle jeho názoru nelze aplikovat na případy projednávané v roce 1997.

Ke vztahu § 139b a § 56 písm. g) stavebního zákona uvádí, že § 139b upravuje pouze obecně pojmy stavebního zákona. Navíc původně tyto pojmy nebyly obsaženy v zákoně, ale byly upraveny v prováděcí vyhlášce č. 85/1976 Sb.

Navrhuje tedy, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena soudu k dalšímu řízení.

Pražská energetika, a. s. a PREdistribuce a. s. se v kasační stížnosti dovolaly důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť považují napadený rozsudek za nesrozumitelný a nepřezkoumatelný.

Za nesprávné považují tito stěžovatelé posouzení otázky definice pojmu „stavební úpravy“ a to z následujících důvodů: princip obsažený v § 54 stavebního zákona („Stavby, jejich změny a udržovací práce na nich lze provádět jen podle stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu“) je prolomen u staveb, zařízení, úprav a udržovacích prací uvedených v § 56 písm. a) až i) stavebního zákona. Skutečnost, že se jedná o výčet taxativní, podporuje speciální postavení tohoto ustanovení k obecnému vymezení pojmů v § 139b stavebního zákona. Stavebník provedl výměnu elektrického vedení, přičemž nezměnil napětí ani trasu a nepotřeboval tak stavební povolení. Soud posuzoval stavebně-technické souvislosti a vyvozoval právní závěry, k čemuž nemá zákonem svěřené oprávnění. Dále je dle stěžovatelů nutné vzít v úvahu, že stožáry z 50. let nejsou konstrukčně stejné jako stožáry, které se vyrábějí v současnosti, při jejich výměně je třeba použít stožáry typově technicky nejvhodnější – i toto je důvod, proč zákonodárce vymezil pro výměnu stožárů speciální režim v § 56 písm. h) stavebního zákona. Stěžovatelé dále tvrdí, že sdělení stavebního úřadu, tj. Magistrátu hl. m. Prahy, z 11. 6. 1997 bylo adresováno stavebníkovi, neb společnost Energovod, a. s., které bylo doručeno, byla zmocněncem stěžovatele. Tento příslušný stavební úřad věc posoudil tak, že v tomto konkrétním případě rekonstrukce vedení nevyžaduje územní rozhodnutí. Stavba rekonstrukce vedení tak byla posouzena věcně příslušným správním orgánem. Z uvedených důvodů navrhuji, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc vrácena soudu k dalšímu řízení.

Žalobci se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou legitimace společností Pražská energetika a. s. a PREdistribuce, a. s. k podání kasační stížnosti.

V řízení před Městským soudem v Praze vystupovala jako osoba zúčastněná na řízení Pražská energetika a. s., které (resp. jejímu zástupci) byl i rozsudek tohoto soudu doručen. Již se zřetelem na ustanovení § 102 věta první s. ř. s. zdejší soud nemá pochybnosti o tom, že této osobě právo na podání kasační stížnosti přísluší.

K dotazu soudu sdělil dřívější zástupce obou uvedených právnických osob, že legitimaci k podání kasační stížnosti u PREdistribuce a. s. dovozuje ze skutečnosti, že na základě smlouvy došlo k převodu dotyčného majetku (předmětné stavby) na tuto osobu. K tomu doložil kopie příslušných písemností, o jejichž pravosti nemá soud důvod pochybovat.

Ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. vymezuje osoby zúčastněné na řízení poměrně široce. Těmito osobami jsou nejen ty, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, ale i ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním návrhu výroku rozhodnutí soudu. Toto vymezení umožňuje přiznat postavení osoby zúčastněné na řízení i těm subjektům, na které přešla příslušná práva a povinnosti i v průběhu řízení před soudem, včetně případů singulární sukcese. Soudní řád správní pak počítá s případy, že kasační stížnosti podá i osoba zúčastněná na řízení, která práva na toto procesní postavení uplatnila až po vydání napadeného rozhodnutí soudu. V § 106 odst. 2 věta druhá je pak upravena lhůta ve které takovýto subjekt může kasační stížnost podat.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rámci důvodů uplatněných v kasačních stížnostech, přičemž vycházel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

Především nelze přisvědčit námitce stěžovatele - žalovaného, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Výrok rozsudku je plně srozumitelný, odpovídá všem procesním požadavkům. V odůvodnění tohoto rozhodnutí městský soud uvedl, z jakých skutečností vycházel, jakými úvahami se řídil a k jakým, především právním závěrům dospěl, pro které bylo nutno zrušit žalobami napadené správní rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda v daném případě byly dány podmínky aplikace § 56 písm. g) stavebního zákona, především pak, zda je správný závěr městského soudu, že i v tomto případě je nutno vycházet z definice pojmu „stavební úprava“ obsažené v § 139b odst. 3 písm. c) téhož zákona.

Ustanovení § 139b odst. 3 tohoto zákona obsahuje především legální definici pojmu „změna dokončených staveb“. Rozlišuje a) změny, jimiž se stavby zvyšují, b) změny, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a c) změny, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Změny ad a) označuje jako nástavby, změny ad b) jako přístavby, a změny ad c) jako stavební úpravy. I když formulace tohoto ustanovení, zejména písm. c), není nejlepší, a není např. použita formulace „stavební úpravy, jimiž se rozumí....“, jedná se o definice pojmů nástavba, přístavba a stavební úprava. Jde tedy ve své podstatě o „definice uvnitř definice“, tedy i o definici pojmu „změna dokončených staveb“ za použití dalších, rovněž definovaných pojmů.

Pojem „stavební úpravy“ v § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona nelze považovat za nedefinovaný, právně neurčitý pojem v obecném smyslu. V takovém případě by totiž tento pojem byl v podstatě totožný s pojmem „změny dokončené stavby“. Ve stavebním zákoně jsou oba tyto pojmy používány, a to nikoliv jako synonyma. Tak pojem „stavební úpravy“ je např. použit nejen v § 56 písm. g), ale i v § 55 odst. 2 písm. b) či v § 32 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. I v případě posledně uvedeného ustanovení Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 9. 2003, čj. 7 A 178/2002 – 36 dospěl k závěru, že tento pojem je nutno vykládat dle legální definice obsažené v § 139b odst. 3 písm. c) stavebního zákona (publikováno na www.nssoud.cz).

Především základním principům tvorby a výkladu právních předpisů by odporoval závěr, že stejný pojem ve stejném právním předpise je možno vykládat odlišně, pokud výjimečně odlišný obsah pojmu není zcela jasně vyjádřen v tomto předpisu. Tak tomu ani v daném případě není. Na tom nemůže nic změnit ani to, že § 56 včetně písm. g) stavebního zákona je bezesporu ustanovením speciálním, upravujícím výjimku ze zásady vyjádřené v § 54 a § 55 stavebního zákona.

Jestliže tedy ustanovení § 56 písm. g) stavebního zákona, o které se opíralo žalobou napadené správní rozhodnutí, na daný případ nedopadalo, městský soud právem toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Oprávnění provést dotyčnou stavbu bez stavebního povolení nemohly založit ani v rozsudku a v kasační stížnosti

citované přípisy, obsahující navíc stanovisko, které je v rozporu se shora uvedenými závěry.

Proto byly kasační stížnosti jako nedůvodné zamítnuty.

Úspěšní žalobci neuplatnili nárok na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, podle obsahu spisu jim ani tyto náklady nevznikly. Proto jim tato náhrada nebyla přiznána.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. března 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu