



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyň: **a) MUDr. H. T., Ph.D., b) M. T.**, zastoupených JUDr. Marií Šupkovou, advokátkou se sídlem Moravní nábr. 1208, Uherské Hradiště, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, č. j. 29 Ca 179/2006 - 66,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, č. j. 29 Ca 179/2006 - 66, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 8. 2007, č. j. 29 Ca 179/2006 - 66, zamítl žalobu podanou žalobkyněmi (dále jen „stěžovatelky“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“) ze dne 17. 5. 2006, č. j. KUZL 34670/2006, sp. zn. KUSP 20077/2006 ÚP, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelek a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Zlína, stavebního úřadu (dále také „stavební úřad“) ze dne 25. 1. 2006, č. j. MMZL-SÚ-2217/05/An, jímž bylo stěžovatelkám nařízeno odstranění stavby „objekt dílny Z., M., L. č. p. 363“ (dále též „stavba dílny“) na pozemku p. č. st. p. 502 a p. č. 656/27 v k. ú. **Malenovice u Zlína** postavené v rozporu s ohlášením stavebnímu úřadu ze dne 15. 12. 2005. Krajský soud především neshledal opodstatněnou žalobní námitku, že si krajský úřad neověřil skutečný stav věci tak, jak v průběhu řízení navrhovaly a že v důsledku tohoto pochybení nesprávně posoudil skutkový stav věci, ačkoliv veškeré vytýkané nedostatky již byly do právní moci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby dobrovolně napraveny a stavba tak odpovídala parametrům drobné stavby. Správní orgány byly totiž vázány

stavem, který byl zjištěn ke dni vydání napadených správních rozhodnutí. Jakékoliv změny provedené po vydání napadeného správního rozhodnutí jsou tudíž z tohoto důvodu skutkově i právně nevýznamné pro posouzení věci samé. Krajský úřad proto také nebyl povinen si ověřovat nově vzniklý skutkový stav po vydání odvolacího správního rozhodnutí. Z napadeného rozhodnutí je jinak patrné, z jakých podkladů a skutkových zjištění krajský úřad vycházel. Stěžovatelky ostatně ani nezpochybňují skutková zjištění ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí a stejně tak nevytýkají krajskému úřadu pochybení týkající se vyhodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání a z nich vyvozených závěrů. Opodstatněná není ani žalobní námitka, že odstranění stavby by bylo nepřiměřeně tvrdé, v rozporu s dobrými mravy, jehož důsledkem by byla i nenapravitelná újma, neboť že stavba dílny splňuje všechny zákonné znaky drobné stavby. Stavební úřad i krajský úřad v řízení postupovaly podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“). Jestliže stavba dílny byla postavena v rozporu s ohlášením a stěžovatelky nepodaly žádost o dodatečné povolení stavby a ani nepředložily podklady a doklady vyžadované stavebním úřadem, neměly tyto správní orgány jinou možnost než rozhodnout o nařízení odstranění uvedené stavby. V rámci této žalobní námítky pak stěžovatelky neuvedly ani právní důvod, pro který považují obě správní rozhodnutí za nezákonná.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podaly stěžovatelky v zákonné lhůtě kasační stížnost, která se obsahově opírá o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítaly, že se krajský soud při posuzování věci v rozporu se zákonem nezabýval jejich žalobními body ohledně porušování procesních práv. Již v žalobě (s odkazem na bod I. odst. 2 a bod III. odst. 2) totiž vytýkaly správním orgánům porušení ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“), neboť jim nebyla dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům pro rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění. V žalobě výslovně uvedly, že „...stavební úřad vyhověl námitkám sousedů, aniž by byla žalobcům dána možnost se k nim vyjádřit“. Stavební úřad se navíc zabýval námitkami sousedů ze dne 3. 1. 2006, jejichž obsah jim nebyl znám, i když tyto námitky byly podány až po uplynutí 10 denní lhůty dané stavebním úřadem v přípisu ze dne 5. 12. 2005. Krajský soud však z porušování uvedených procesních práv nevyvodil žádné závěry. Stejně tak v žalobě namítaly i soulad provedené stavby s ohlášením. Ke dni vydání rozhodnutí o odstranění stavby bylo stavebnímu úřadu již známo, že se stavba dává do souladu s ohlášením, tj. se sdělením stavebního úřadu ze dne 16. 1. 1996 a se změnou drobné stavby podle náčrtku, s již vyznačeným umístěním stavby 25 cm od sousedního pozemku a se sedlovou střechou. Změna umístění stavby byla akceptována stavebním úřadem v rámci jeho sdělení k ohlášené stavbě, které hovoří již o sedlové střechě a tedy vychází z náčrtku, kde je též zakreslen odstup od hranice sousedního pozemku. Správní orgány si tedy neověřily skutečný stav věci, a v důsledku toho i nesprávně posoudily skutkový stav. Pro tato pochybení bylo řízení o odstranění stavby vedeno v rozporu se zákonem, pokud v něm bylo nařízeno odstranění stavby, která byla řádně povolena a provedena v roce 1996. Stěžovatelky proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se již v odvolacím řízení zabýval ustanovením § 33 odst. 2 správního řádu a že stavební úřad toto ustanovení

odpovídajícím způsobem provedl. Uplynutí lhůty pro vyjádření, pokud řízení není ovládáno koncentrační zásadou, pak není důvodem pro zamítnutí námitek účastníků řízení, byť byly podány po lhůtě stanovené správním orgánem. Stěžovatelkám ovšem nic nebránilo v tom, aby samy z vlastní iniciativy nahlížely do správního spisu a až do doby vydání správního rozhodnutí podávaly své vyjádření. Žalobní body i stížní body stěžovatelek jsou zmatečné. Stěžovatelky na jedné straně tvrdí, že jiné umístění a odlišné provedení stavby, než bylo původně ohlášeno, bylo projednáno a schváleno stavebním úřadem a na druhé straně poukazují na skutečnost, že stavba byla dávana do souladu s původním ohlášením v průběhu řízení o odstranění stavby, a stavební úřad byl o tom informován. O projednání změny umístění stavby dílny neexistuje ve spisovém materiálu žádný písemný doklad, a takto není změněna ani ověřená projektová dokumentace k ohlášení stavby. Ostatně takovou situaci by bylo nutno řešit buď na základě nového ohlášení včetně předložení příloh, případně na základě žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením. Stavba dílny tedy byla postavena v rozporu s ohlášením, a proto nezbylo, než vést řízení o odstranění stavby a nařídit její odstranění. Krajský úřad proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnily stěžovatelky v podané kasační stížnosti, a přitom i sám shledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu vyplývá, že dne 15. 12. 1995 ohlásily stěžovatelky stavebnímu úřadu drobnou stavbu nepodsklepené dílny a skladu s pultovou střechou o půdorysných rozměrech 3,2 x 5,0 m a výšce 4,5 m, která bude umístěna na hranici se sousedním pozemkem na pozemcích p. č. st. p. 502 a p. č. 656/27 v k. ú. **Malenovice u Zlína**, jež se měla sestávat z betonových základů B 10, zdiva z Porothermu o tloušťce 25 cm, dřevěných stropů a měla být přikryta taškami Brněnka. Stavební úřad sdělil stěžovatelkám dopisem ze dne 16. 1. 1996, č. j. SÚ 6345/95/Z/R s odkazem na ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona, že proti provedení ohlášené drobné stavby, zastřešené sedlovou střechou o nestejném sklonu střešních rovin, o půdorysných rozměrech 3,15 x 4,15 m na pozemku p. č. 656/27 v k. ú. **Malenovice u Zlína** nemá námitek. Stavební úřad na základě písemného podnětu Hasičského záchranného sboru Zlínského kraje ze dne 9. 3. 2005 oznámil provedení šetření orgánem státního stavebního dohledu dne 25. 5. 2005 na pozemcích p. č. st. p. 502 a p. č. 656/27 v k. ú. Malenovice u Zlína Podle protokolu sepsaného uvedeného dne se na těchto pozemcích nachází stavba dílny o půdorysných rozměrech 5,02 x 3,26 m a výšce 4,7 m a stavba přístřešku na dřevo o půdorysných rozměrech 2,4 x 1,7 m a výšce 2,0 m. Stavební úřad proto vyzval stěžovatelky opatřením ze dne 6. 6. 2005, aby ve lhůtě do 60 dnů od jeho doručení prokázaly soulad staveb s veřejným zájmem a předložily žádost o jejich dodatečné povolení včetně dokladů vyžadovaných stavebním úřadem ve výzvě. Stěžovatelky na výzvu reagovaly sdělením ze dne 5. 8. 2005, v němž poukázaly na důvody, které je vedly k tomu, že stavbu dílny a přístřešku provedly v rozporu s ohlášením ze dne 15. 12. 2005. Stavební úřad následně v dopisu ze dne 30. 9. 2005 sdělil stěžovatelkám, v čem spočívá rozpor s ohlášením stavby dílny ze dne 15. 12. 2005 a že lhůta pro splnění požadavků uvedených ve výzvě ze dne 6. 6. 2005 již marně uplynula. Reakcí stěžovatelek bylo opět vyjádření, a proto stavební úřad opatřením ze dne 5. 12. 2005 oznámil zahájení řízení o odstranění stavby dílny (stavba přístřešku byla mezitím odstraněna) a vyzval

účastníky řízení, aby ve lhůtě do 10 dnů od doručení oznámení uplatnili své připomínky a náměty, resp. dotčené orgány státní správy, aby v téže lhůtě sdělily svá stanoviska, s tím, že do podkladů rozhodnutí lze nahlédnout na stavebním úřadu v úředních hodinách. Rozhodnutím Magistrátu města Zlína, stavebního úřadu ze dne 25. 1. 2006, č. j. MMZL-SÚ-2217/05/An bylo stěžovatelkám nařízeno odstranění stavby „objekt dílny Z., M., L. č. p. 363“ na pozemku p. č. st. p. 502 a p. č. 656/27 v k. ú. Malenovice u Zlína. Důvodem odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona byl nesoulad s ohlášením stavby a se sdělením stavebního úřadu ze dne 16. 1. 1996. Nesoulad spočíval: a) v odlišném umístění stavby od hranic sousedního pozemku (stěžovatelky stavbu neumístily v souladu s ohlášením na hranici pozemku p. č. 656/27 se sousedním pozemkem p. č. 501 a stavba byla ve skutečnosti posunuta od této hranice o 0,25 m), b) v nedodržení výšky stavby 4,5 m uvedené v projektové dokumentaci k ohlášení, která je jedním z atributů drobné stavby ve smyslu ustanovení § 139 b odst. 7 písm. a) stavebního zákona, v důsledku čehož došlo ke změně charakteru stavby (stavba ve skutečnosti měřila do výšky 4,7 m), c) v odlišném typu střechy (místo v projektu uvedené střechy pultové byla vybudována střecha sedlová o nestejném sklonu střešních rovin) a d) ve zvětšení půdorysných rozměrů ohlášené stavby (v náčrtku je uveden rozměr stavby 3,2 m x 5,0 m a ve skutečnosti byl rozměr 3,26m x 5,02m, který byl zjištěn státním stavebním dohledem). Odvolání podané stěžovatelkami proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu krajský úřad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Stížní bod, v němž stěžovatelky namítaly, že se krajský soud při posuzování věci v rozporu se zákonem nezabýval jejich výtkami na adresu správních orgánů ohledně porušování procesních práv, které se týkaly porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, je ve smyslu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustný. Toto ustanovení totiž brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl. Tento právní názor již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, který byl uveřejněn pod č. 419/2004 Sbírky rozhodnutí NSS. Žalobní bod o porušení ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, který by odpovídal uvedenému stížnímu bodu v žalobě obsažen nebyl, ačkoliv tomu nic nebránilo. Stěžovatelky totiž v žalobě pouze v obecné rovině namítaly „porušení svých procesních práv v řízení“. V této souvislosti lze poukázat jak na judikaturu Ústavního soudu, tak i Nejvyššího správního soudu. V nález ze dne 1. 6. 2000 sp. zn. III. ÚS 631/99 Ústavní soud vyslovil, že „V režimu správního soudnictví (§ 249 odst. 2, § 250h odst. 1 o. s. ř.) je nezbytné ve správním návrhu (žalobě) uvést žalobní (stížnostní) body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení stran porušení zákona (příp. jiného právního předpisu), a jimiž ve vztahu k rozhodujícímu soudu vymezuje rozsah přezkumu zákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí, jehož se žalobou dovolává, a který v zahájeném řízení může měnit nebo rozšiřovat jen podmíněně; pro zvláštní povahu správního soudnictví a způsob rozhodování v něm tak neplatí obecná zásada (§ 79 o. s. ř.), že k zákonem stanoveným obsahovým náležitostem návrhu (žaloby) nepatří právní zdůvodnění návrhového (žalobního) žádání (petitu), případně že takovým zdůvodněním (pokud bylo jako procesní superfluum do návrhu pojato) není obecný soud ve svém rozhodnutí vázán“. Shodně i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42 „Žalobní body musí podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. obsahovat jak skutkové, tak i právní důvody, pro které žalobce považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné nebo za nicotné“.

Jelikož stěžovatelky tuto námitku nevznesly v žalobě podané proti rozhodnutí správního orgánu a poprvé ji uplatnily až v kasační stížnosti, nemohl se jí po věcné stránce Nejvyšší správní soud zabývat.

Přípustným není ani stížní bod, v němž stěžovatelky brojí proti postupu stavebního úřadu, který „... vyhověl námitkám sousedů, aniž by byla žalobcům dána možnost se k nim vyjádřit“, jež se navíc zabýval „námitkami sousedů ze dne 3. 1. 2006, jejichž obsah jim nebyl znám, i když tyto námitky byly podány až po uplynutí 10 denní lhůty, dané stavebním úřadem v přípisu ze dne 5. 12. 2005“. I zde platí, že žalobní bod, který by odpovídal uvedenému stížnímu bodu v žalobě obsažen nebyl, ačkoliv tomu ani v tomto případě nic nebránilo. Jelikož stěžovatelky tuto námitku poprvé uplatnily až v kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, nemohl se jí krajský soud vzhledem k ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. zabývat. Stejně tak se jí nemůže, s odkazem na ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., po věcné stránce zabývat ani Nejvyšší správní soud.

V dalším stížním bodě stěžovatelky uplatňují námitky ve vztahu k souladu provedené stavby dílny s jejím ohlášením.

Podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad odstranění stavby 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 územně plánovací dokumentací, cíly 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.

Stavební zákon obsahuje, pokud jde o zhotovení stavby nebo odstranění stavby, kogentní ustanovení (až na výslovně uvedené výjimky, kdy není třeba ani ohlášení stavebnímu úřadu), že ke zřízení stavby, ale i k jejímu odstranění, je třeba povolení stavebního úřadu nebo ohlášení. Veškerá stavební činnost bez povolení nebo bez ohlášení nebo v rozporu s ním, až na stanovené výjimky, je proto a contrario zakázána. Stavební zákon pak v ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stanoví, že stavební úřad nařídí vlastníku stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním odstranění takové stavby; neučiní tak jen za podmínek dále tímto ustanovením stanovených. Před vydáním rozhodnutí o odstranění stavby nebo o dodatečném povolení stavby musí tak být především zřejmé, zda se v daném konkrétním případě jedná o stavbu postavenou bez povolení (ohlášení) nebo v rozporu s ním. Teprve poté lze naříditi její odstranění a stanovit podmínky pro tento postup, popř. rozhodnout o dodatečném povolení při splnění stanovených dalších zákonných podmínek. Nevyhnutelnou předpokladem dalšího postupu v řízení podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, je vyřešení otázky, zda se jedná o stavbu postavenou bez povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním.

Předmětem přezkumného řízení krajského soudu bylo správní rozhodnutí o odstranění stavby dílny na pozemku p. č. st. p. 502 a p. č. 656/27 v k. ú. **Malenovice u Zlína** postavené v rozporu s ohlášením ze dne 15. 12. 1995 (ve výroku nesprávně uvedeno dne 15. 12. 2005). Stěžovatelky již v průběhu správního řízení poukazovaly na to, že

v době od ohlášení stavby dne 15. 12. 1995 do vydání písemného sdělení stavebního úřadu k ohlášené stavbě ze dne 16. 1. 1996 předem projednaly se stavebním úřadem změnu týkající se posunutí stavby o 0,25 m od hranice pozemku a typu střechy z pultové na sedlovou (konkrétně s pracovníkem tohoto úřadu Z.), které doložily jednoduchou projektovou dokumentací, a stavební úřad proti těmto změnám nic neměl. Nedostatky ohledně půdorysných rozměrů stavby a její výšky pak byly odstraněny do doby vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Stěžovatelky současně zdůrazňovaly i to, že sám stavební úřad považoval milimetrové rozdíly v půdorysných rozměrech za nepodstatné a zanedbatelné.

Nejvyšší správní soud při posuzování tohoto stížního bodu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu; nález ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí pak nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

Uvedená ustálená judikatura Ústavního soudu měla, ve vztahu k odůvodnění správních rozhodnutí, pro něž platí zásadně stejné principy, svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze (např. rozhodnutí ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, uveřejněné v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Této judikatuře je společné, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námítky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, který byl uveřejněn pod č. 787/2006 Sbírký rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námítek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.)“.

V daném případě není z napadeného rozsudku krajského soudu patrné, zda je stěžejní a zásadní žalobní námitka stěžovatelek, na níž je postaven základ jejich žaloby,

opodstatněná či nikoliv, a z jakých důvodů. Příčina této vady řízení tkví v tom, že krajský soud se uvedenou žalobní námitkou, že stavební úřad se změnami oproti ohlášení souhlasil a vzal je na vědomí (zjednodušeně řečeno), prakticky vůbec nezabýval, a proto se s ní v odůvodnění napadeného rozsudku nijak nevypořádal. Jelikož z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, proč tento soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatelek uvedenou v žalobě, a přesto žalobu zamítl, je z tohoto důvodu napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Napadený rozsudek krajského soudu je však nepřezkoumatelný i z nedostatku důvodů skutkových.

Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl uveřejněn pod č. 134/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) dovodila, že „nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“.

Podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 30. 6. 1998, může stavebník drobnou stavbu nebo stavební úpravu provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek. Udržovací práce může stavebník provést, pokud stavební úřad do 30 dnů ode dne ohlášení nestanoví, že tyto práce podléhají stavebnímu povolení.

Institut ohlášení v režimu stavebního zákona je důležitým nástrojem dohledu správního orgánu, jehož smyslem je ověření splnění podmínek pro ohlášení. Písemný souhlas s provedením drobné stavby je proto úkonem správního orgánu, který zakládá právní vztah mezi správním orgánem a stavebníkem. Sdělení vydané podle § 57 odst. 2 stavebního zákona je proto možno vymezit jako individuální správní akt vydaný v rámci vztahu mezi stavebním úřadem a stavebníkem a mající přímé právní účinky právě jen na stavebníka. Na ostatní subjekty může mít dopady toliko zprostředkované a před jeho negativními důsledky se lze bránit v rámci soukromoprávní ochrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, který byl uveřejněn pod č. 1176/2007 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Jak již bylo uvedeno, stěžovatelky v průběhu správního řízení, ale i v žalobě, poukazovaly na to, že v době od ohlášení stavby dne 15. 12. 1995 do vydání písemného sdělení stavebního úřadu k ohlášené stavbě ze dne 16. 1. 1996 předem projednaly změny stavby se stavebním úřadem (konkrétně s jeho pracovníkem Z.), které doložily jednoduchou projektovou dokumentací, a stavební úřad proti těmto změnám nic neměl. Nedostatky ohledně půdorysných rozměrů stavby (byť šlo o milimetrové rozdíly) a její výšky pak byly odstraněny do doby vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Písemné sdělení stavebního úřadu k ohlášení drobné stavby ze dne 16. 1. 1996, č. j. SÚ 6345/95/Z/R, které bylo vydáno podle ustanovení § 57 odst. 2 stavebního zákona, mělo být jako individuální správní akt naprosto jednoznačné a určité, protože mělo přímé právní účinky na stěžovatelky jako na stavebníky. Z jeho obsahu však vyplývá, že tento individuální správní akt nedostál uvedeným požadavkům. Stavební úřad v tomto sdělení vyjádřil souhlas s provedením drobné stavby nepodsklepené dílny a skladu o půdorysných rozměrech 3,15 m x 4,15 m (ačkoliv stěžovatelky ohlašovaly rozměry zcela jiné, a to 3,2 m x 5,0 m), která bude zastřešena sedlovou střechou o nestejném sklonu střešních rovin (stěžovatelky naopak uváděly v náčrtku střechu pultovou). V písemném sdělení stavebního úřadu není ale uvedeno vůbec nic o výšce ohlašované stavby, která je jedním z atributů drobné stavby ve smyslu ustanovení § 139b odst. 7 písm. a) stavebního zákona, ani o umístění této stavby na pozemku p. č. 656/27 ve vztahu k sousednímu pozemku. Krajský úřad zřejmě i z těchto důvodů, ve svém rozhodnutí označil sdělení stavebního úřadu za zmatečné.

Za tohoto stavu ovšem nelze bez dalšího spolehlivě vyvrátit obranu stěžovatelek, že v době od ohlášení stavby dne 15. 12. 1995 do vydání sdělení stavebního úřadu k ohlášené stavbě (dne 16. 1. 1996) předem projednaly změny se stavebním úřadem, konkrétně s jeho pracovníkem Z., kterému doložily i jednoduchou projektovou dokumentaci (posunutí stavby o 0,25 m od hranice pozemku a změna střechy z pultové na sedlovou ve snaze vyhovět sousedce) a že stavební úřad proti těmto změnám nic neměl. Na tom nic nezmění ani konstatování krajského úřadu v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že o projednání uvedených změn neexistuje ve spisovém materiálu žádný písemný doklad a že není takto změněna ani ověřená dokumentace k ohlášení stavby. Jisté opodstatněnosti tvrzení stěžovatelek o tom, že stavební úřad skutečně tyto změny odsouhlasil a měl k dispozici i potřebné písemnosti, by mohl nasvědčovat fakt, že v písemném sdělení ze dne 16. 1. 1996 se hovoří o sedlové střеше, ačkoliv v původním náčrtku je uvedena střecha pultová.

Za této situace bylo na krajském soudu, aby vzhledem k žalobním námitkám a závěru krajského úřadu o zmatečnosti sdělení stavebního úřadu ze dne 16. 1. 1996 vyjasnil, co vlastně bylo obsahem tohoto „zmatečného“ sdělení, které je jinak individuálním správním aktem s přímým účinkem na stěžovatelky, a zda i přesto šlo v tomto případě o stavbu v rozporu s ohlášením ze dne 15. 12. 1995, jež je sine qua non podmínkou dalšího postupu v řízení podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, která musí být vyřešena jako předběžná otázka. Nejvyšší správní soud má z uvedených důvodů zato, že k objasnění popsání problému a tvrzení stěžovatelek o souhlasu stavebního úřadu se změnami stavby bylo potřebné provést jejich výsledch, případně výsledch svědka J. T. a pracovníka stavebního úřadu Z., byť od konce roku 1995 uplynula poměrně dlouhá doba, a vyhodnotit výsledky provedeného dokazování, a to i ve vztahu k obsahu dosavadního spisového materiálu. Nezbytnost tohoto doplnění dokazování je odůvodněna zejména dobou, která uplynula od ohlášení v roce 1995 a od vydání písemného sdělení k ohlášené stavbě dne 16. 1. 1996 až do zjištění rozdílů od ohlášení stavby (v roce 2005), konstatováním krajského úřadu o zmatečnosti písemného sdělení stavebního úřadu ze dne 16. 1. 1996, jehož nerespektování má být zásadním podkladem pro odstranění stavby (nešlo tedy o stavbu vůbec bez ohlášení), výslovně povolenou změnou typu střechy pultové na sedlovou, nepodstatnými a zanedbatelnými rozdíly (i podle stavebního úřadu)

půdorysných rozměrů stavby, které jsou milimetrové, a její výšky, jež jsou centimetrové, které ale mohou být i důsledkem nepřesného měření při výstavbě, a údajným odstraněním všech nedostatků, zejména i výšky stavby do doby vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Nejvyšší správní soud si je přitom vědom ustálené judikatury, která vychází z toho, že „rozhodnutí, jímž je podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařízeno odstranění stavby postavené bez stavebního povolení na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka, sleduje legitimní cíl spočívající v zájmu na zachování stavební kázně, na ochraně životního prostředí a na ochraně vlastnického práva vlastníka pozemku. Stanovení povinnosti odstranit „černou“ a „neoprávněnou“ stavbu je zásahem přiměřeným sledovaným cílům, neboť jiným opatřením by jich nemohlo být dosaženo. Nejde totiž o sankci, která by se alternativně nabízela např. vedle pokuty za přestupek proti stavebnímu řádu, nýbrž opatřením, jehož cílem je navrácení území v původní stav“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02). Základním předpokladem tohoto postupu je však naprosto bezpečné zjištění, zda jde o stavbu postavenou bez povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Tato nevyhnutelná podmínka postupu podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona však nebyla zjištěna. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani nechuť stěžovatele dodatečně legalizovat předmětnou stavbu. Toto opatření totiž přichází podle citovaného ustanovení v úvahu, je-li nesporně zjištěno, že stavba je postavena v rozporu s ohlášením.

Orgány veřejné správy si pro své závěry neopatřily všechny potřebné důkazy a krajský soud pak při svém rozhodování mimo jiné opřel své rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, tedy o vady skutkových zjištění, které zakládají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

Proto Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. června 2008

Cihlářová

JUDr. Eliška

předsedkyně senátu