



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobce: **A.C.E. Media Ventures, Inc.**, se sídlem 15 East North Street, Diver, Delaware 19903, USA, organizační složka A.C.E. Media Ventures, Inc. se sídlem Praha 10, Žirovnická 3146/2, IČ: 48546097, zastoupeného JUDr. Rudolfem Kožušníkem, advokátem se sídlem Uruguayská 380/17, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2006, č. j. MHMP – 274720/2005/OST/Ří/Zá, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2007, č. j. 9 Ca 95/2006 – 29,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2006, č. j. MHMP – 274720/2005/OST/Ří/Zá. Rozhodnutím žalovaného bylo změněno rozhodnutí odboru výstavby Úřadu městské části Praha 8 (dále „stavební úřad“) ze dne 25. 10. 2005, č. j. OV/2005/3172/Mě, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o změnu stavebního povolení k dočasnému reklamnímu zařízení č. j. 2044/STO/00/648, 2928/STO/00/904/R ze dne 24. 11. 2000, které bylo dále změněno povolením stavebního úřadu č. j. OV/2001/4244/Mě ze dne 11. 2. 2002 (změna parametrů stavby). Žádost o změnu stavebního povolení se týkala prodloužení lhůty trvání reklamního zařízení do 31. 5. 2010. Rozhodnutí správního orgánu 1. stupně bylo

napadeným odvolacím rozhodnutím změněno pouze v tom, že do výroku rozhodnutí byl přiřčen text, v němž byla uvedena právní kvalifikace rozhodování správních orgánů podle ust. § 68 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“).

V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že žádost žalobce se týkala dočasného reklamního zařízení projektovaného na levé straně komunikace Cínovecká ve směru do centra při sjezdu na křižovatku komunikací Kbelská a Cínovecká v Praze – Ďáblicích, na pozemku parc. č. 1729/92 v k. ú. Ďáblice. Žalovaný při posouzení námitek žalobce vyšel z ust. § 73 ve spojení s § 54 až § 70 stavebního zákona s tím, že na daný případ je třeba aplikovat ust. § 67 stavebního zákona, podle kterého stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo stavební povolení právní moci, pokud stavební úřad v odůvodněných případech nestanovil pro zahájení stavby delší lhůtu. Žalovaný vyložil, že za zahájení stavby dle stavebního zákona lze považovat den, v němž byly započaty práce při vlastním provádění stavby, přičemž započetí těchto prací musí být prokazatelné jejich hmotným výsledkem, který lze náležitě ověřit, zdokumentovat a jako právní skutečnost též osvědčit. Stavební povolení nabylo právní moci dne 21. 12. 2000. Při místním šetření dne 6. 9. 2005 bylo zjištěno, že na místě byly nalezeny prvky, které byly pravděpodobně použity pro zaměření předmětného zařízení, vzhledem k zoranému poli v okolí staveniště nebylo možno zjistit, zda došlo k výkopovým pracím. Vlastní konstrukce reklamního zařízení ani jeho základy nebyly na místě zjištěny. Žalobce se snažil prokázat realizaci reklamního zařízení předávacím protokolem o vytýčení místa pro instalaci reklamního zařízení č. 5/2002 ze dne 3. 9. 2002, zápisem o předání staveniště ze dne 3. 9. 2002 a kopií stavebního deníku. Dle žalovaného byly v uvedených dokladech zapsány jen činnosti (předání staveniště, vytýčení místa pro instalaci zařízení, sejmutí ornice), které je nutné provést ještě před samotnou realizací stavby. O nezahájení prací svědčilo dle žalovaného i to, že stavebnímu úřadu nebyl předložen doklad o oprávnění odborné stavební firmy tak, jak to vyplývalo ze závazné podmínky č. 3 předmětného stavebního povolení, tj. nejpozději 7 dní před zahájením stavebních prací. Rozhodující však bylo, že na místě samém se nenacházely žádné hmotné výsledky činnosti směřující k provedení reklamního zařízení. Z uvedených důvodů žalovaný žádost žalobce o změnu stavebního povolení zamítl.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl, že dne 5. 9. 2002 zahájil provádění stavebních prací směřujících k provedení reklamního zařízení a to shrnutím ornice z ploch základu. Namítal, že předloženými důkazy - předávacím protokolem o vytýčení místa pro instalaci reklamního zařízení č. 5/2002 ze dne 3. 9. 2002, zápisem o předání staveniště ze dne 3. 9. 2002, kopií stavebního deníku, smlouvou o dílo na provedení reklamního zařízení, fakturačními doklady o úhradě provedených prací a nájemní smlouvou prokázal, že stavba byla zahájena. Žalovaný však nepovažoval za významné se těmito doklady zabývat a své rozhodnutí postavil na údajích z místního šetření provedeného v září 2005. Žalobce se dovolával ustáleného právního názoru, dle kterého se stavba považuje za zahájenou provedením prvních stavebních a jiných prací na staveništi, které směřují k realizaci stavby podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Prvními pracemi je dle žalobce nepochybně provedení skřívky ornice. Pokud následně provedl nájemce sousedícího pozemku terénní úpravy spočívající ve srovnání terénu a zahrnutí prací provedených žalobcem, nelze z tohoto důvodu usuzovat, že by realizace reklamního zařízení zahájena nebyla. Pokud nebyl žalobcem

předložen doklad od oprávněné stavební firmy tak, jak to vyplývalo z podmínek vydaného povolení, bylo dle žalobce rozhodné faktické provádění prací, nikoli formální úkony spojené s oznamováním informací stavebnímu úřadu. Žalobce dále uvedl, že nikde není stanoveno, že vzhledem k současnému stavu pozemku nebo stavby se již nepřihlíží k tomu, co bylo na základě pravomocného stavebního povolení uskutečněno v minulosti.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný zopakoval důvody napadeného rozhodnutí a konstatoval, že jednoznačné posouzení, zda s realizací reklamního zařízení bylo započato, není v současné době možné, ale tato skutečnost nebyla podstatná pro to, že se na místě samém ani v současnosti již nenacházejí žádné hmotné výsledky činnosti žalobce.

Městský soud v Praze poukázal na ust. § 68 odst. 1 ve spojení s § 67 stavebního zákona a uvedl, že při posuzování, zda stavební povolení nepozbylo platnosti jsou určující 2 skutečnosti, a to otázka, kterým dnem nabylo rozhodnutí právní moci a kterým okamžikem se stavba považuje za zahájenou. Dvouletá lhůta platnosti stavebního povolení uplynula dne 21. 12. 2002.

Protože ze žádného stavebního předpisu jednoznačně nevyplývá, kdy dochází k zahájení stavby, je třeba vycházet z konkrétních okolností případu, z charakteru stavby a z toho, jakým způsobem ve vztahu k této stavbě může být stavba zahájena. Podle ustálené praxe se stavba považuje obecně za zahájenou provedením prvních stavebních či jiných prací na staveništi, které směřují k realizaci stavby podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení. Soud vycházel ze stavebního deníku, který má zachycovat údaje o fakticky zahájených stavebních pracích a může být důkazním prostředkem o zahájení stavebních prací, z něhož vyplývá, že ke dni 5. 9. 2002 bylo provedeno sejmutí ornice z plochy základu (28 m<sup>2</sup>) a z důvodu nedodání kotevních šroubů ze strany investora byly stavební práce přerušeny, ke dni 27. 7. 2004 bylo provedeno vytýčení podle geometrického plánu, ke dni 30. 7. 2004 byly práce investorem zastaveny.

Za daného stavu soud dovodil, že skrývkou ornice nedošlo k reálnému zahájení stavby tak, aby byl zjevný určitý hmotný projev zahájené stavby ověřitelný dle projektové dokumentace. Stavba reklamního zařízení se sestává ze dvou tabulí umístěných na ocelovém sloupu v celkové výšce nad terénem 16,6 m se základem 4,0 x 7,0 x 1,2 m, rozsah stavby zahrnuje základovou patku v uvedených rozměrech, přičemž výše patky je 1,2 m, vyztužení základové patky a připevnění ocelového sloupu. Projektová dokumentace předložená v řízení a ověřená stavebním úřadem dokumentuje u základové patky železobetonový základ a u zemních prací vykopání obdélníkové jámy 1450 mm hluboké o půdorysných rozměrech 4300 x 6800 mm s vlitím betonu do výkopu. Zemní práce vyžadují položení podkladního štěrku a zhutnění základové zeminy. Z žádné části projektové dokumentace podle soudu nevyplývá a logicky ani vyplývat nemůže, že skrývka ornice byla součástí projektové dokumentace a že by práce spočívající ve skrývce ornice byly stavebními pracemi ověřitelnými dle projektové dokumentace. Skrývku ornice je třeba považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, které ovšem vlastním provedením stavby ještě nejsou.

Soud dále vyslovil, že rozsah případu stavby reklamního zařízení je dán povolením dočasného reklamního zařízení a projektovou dokumentací. Žalobce nepředložil doklady,

kteřé by se v řízení osvědčily jako důkaz o konkrétně provedených stavebních pracích, z důkazů nevyplývá realizace jediného konstrukčního prvku. Zápis o předání staveniště ze dne 3. 9. 2002 zaznamenává předání staveniště žalobcem zhotoviteli pro účely provedení reklamního zařízení s tím, že součástí stavby je vytýčení stavby v terénu kolíky a polohové zaměření stavby. Ze zápisu je zřejmé, že šlo spíše o přípravné práce k plnění dle smlouvy o dílo ze dne 21. 12. 2001. V zápise je totiž uvedeno, že geodetické zaměření bude k výzvě zhotovitele objednatelem předáno (pozn. zdejšího soudu: Jednalo se o geodetické zaměření skutečného stavu, jenž měl zajistit žalobce na základě výzvy zhotovitele, předané prokazatelně žalobci tři dny před zakrytím prací). Přestože se v zápise konstatuje, že tímto předáním staveniště byly zahájeny práce, nelze s ohledem na zápis ve stavebním deníku a další najevo vyšlé skutečnosti považovat zápis za důkaz o skutečně zahájených pracích.

Stejně tak ani záznam Zeměměřičské společnosti s.r.o. taktéž ze dne 3. 9. 2002 o tom, že bylo provedeno vytýčení osy sloupu, podle názoru soudu neznámá, že práce byly zahájeny. Uvedené zápisy, smlouva o dílo a doložená fakturace objednávky jsou listinnými důkazy prokazujícími úmysl žalobce stavbu realizovat a její dodávku smluvně zajistit, což nebylo v řízení zpochybněno, avšak neprokazují faktické zahájení stavby. Uvedenými důkazy žalobce nebyl předestřen skutkový stav jinak než faktickou skryvkou ornice a prioritním polohovým vytýčením místa pro instalaci reklamního zařízení. Správní orgány proto nepochybily, pokud tyto práce vzhledem k jejich charakteru a účelu – změna kultury pozemku a lokalizace umístění předmětného reklamního zařízení nepovažovaly za zahájení stavby. Správní orgány se tak okolnostmi případu náležitě zabývaly, jen je skutkově i právně vyhodnotily jinak než žalobce.

Oproti žalobci považoval soud za relevantní poukaz žalovaného na nedostatek předložení dokladu o oprávnění odborné stavební firmy k předmětné činnosti. Jestliže povolení o změně stavby ze dne 11. 2. 2002 vázalo provedení stavby na podmínku, že stavba bude prováděna odbornou stavební firmou a žalobce byl povinen o této skutečnosti předložit doklad nejméně 7 dní před zahájením prací, pak tento doklad tím, že jeho předložení bylo spojeno se zahájením stavby, mohl být jedním z důkazů podporujících tvrzení žalobce.

Stejný důkazní význam má podle soudu i zjištění stavebního úřadu získané při místním šetření dne 6. 9. 2005, totiž, že na místě se žádná stavba ani její zbytky nenacházejí a pozemek je obděláván. Ačkoliv toto zjištění je zjištěním učiněným v současné době a nikoliv v rozhodné době do 21. 12. 2002, nelze od něj odhlédnout a nezhodnotit je v souvislosti s ostatními důkazy. Výsledek místního šetření je tak důkazně podstatný v tom, že pozemek nejvíce žádné známky o provedené stavební činnosti, přičemž by, aby mohlo být rozhodováno o změně stavby, takové známky vykazovat měl. V uvedeném tkví smysl odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž soud neshledal žalobcem tvrzené rozpory. Žalovaný nestavěl závěr o neplatnosti vydaného povolení reklamního zařízení pouze na místním šetření, nýbrž hodnotil, že žádný z důkazů nenásvědčoval faktickému zahájení prací v době od vydání povolení do 21. 12. 2002. Bylo-li však prokazatelně zjištěno, že práce na stavbě nebyly doposud zahájeny faktickým způsobem dle projektové dokumentace (v daném případě např. výkopovou jámou dle projektové dokumentace), je toto zjištění významné proto, že z něj lze usuzovat, že takto nebyly práce zahájeny ani v roce 2002.

Soud nepřisvědčil ani na námitce žalobce vytýkající stavebnímu úřadu postup v rozporu s ust. § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále „správní řád“). Podklady stavebního řízení tvořily převážně dokumenty, které žalobce sám správnímu orgánu předložil, žalobci známá stavební rozhodnutí a místní šetření, jehož se zástupce žalobce účastnil. Požadavek žalobce, aby mu žalovaný umožnil seznámit se s podklady, které by nějakým způsobem předjímalý rozhodnutí stavebního úřadu, jde nad rámec ust. § 33 odst. 2 správního řádu, žalobce nebyl v řízení krácen na svých procesních právech.

Soud uzavřel, že správní orgány hodnotily předložené důkazní prostředky v souladu s ust. § 34 odst. 5 zákona o správním řízení, a to každý jednotlivě a i ve vzájemné souvislosti, tyto skutečnosti pak postačovaly k vyhodnocení právního závěru, že stavební povolení na zřízení reklamního zařízení pozbylo ve lhůtě dvou let od právní moci platnosti podle § 67 stavebního zákona, a proto nebylo možné vyhovět žalobcově žádosti o změnu tohoto povolení.

Na základě shora uvedených skutečností soud podle § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“) podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel v obsáhlé kasační stížnosti namítal, že se soud dopustil vady řízení podle ust. § 103 odst. 1 písm. b), neboť správní orgány se odmítly případem zabývat v celém rozsahu a navíc tímto postupem soud porušil ústavní práva stěžovatele na soudní ochranu. Soud tak učinil na základě nesprávných závěrů, že provedení skryvky ornice není zahájením stavby. Podle stěžovatele žalovaný ani stavební úřad nepostupovaly v souladu s ustanovením § 33 odst. 2 správního řádu tak, jak bylo obsaženo a odůvodněno v žalobě.

Soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že neshledal pochybení správních orgánů, ani jim nelze důvodně vytýkat, že se odmítly případem zabývat v celém rozsahu. Na téže straně odůvodnění však soud naopak vyslovil, že správní orgány se okolnostmi případu náležitě zabývaly, jen je skutkově hodnotily jinak než žalobce. Podle stěžovatele takové odůvodnění hodnocení důkazů v přezkumném řízení činí rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Stěžovatel uvedl, že pozemek, na kterém byla povolena stavba reklamního zařízení, je evidován v podobě parcely jako pozemek – orná půda podléhající ochraně zemědělského půdního fondu. Podle § 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, jsou při stavební činnosti osoby tuto činnost provozující povinny řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu, zejména skrývat odděleně svrchní vrstvu půdy, popřípadě i hlouběji uložené zúrodnění schopné zeminy na celé dotčené ploše. Ustanovení § 18 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, uvádí demonstrační výčet obsahu projektové dokumentace, která se přikládá ke stavebnímu povolení, kdy v odst. 1 písm. a) bod 7 vyhláška požaduje, aby zpráva přikládaná k projektové dokumentaci obsahovala údaje o dodržení požadavků stanovených zvláštními předpisy. Vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, v §

22 stanoví, že stavba musí být navržena a provedena tak, aby neohrožovala životní prostředí.

Stěžovatel namítl, že soud si byl vědom, že výkopové práce budou prováděny do hloubky 1.450 mm. Vzal-li by soud v úvahu ust. § 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, které ukládá stavebníkovi skrývat odděleně svrchní kulturní vrstvu půdy, popřípadě i hlouběji uložené zúrodnění schopné zeminy na celé dotčené ploše, při vědomí, že svrchní kulturní vrstva může být do hloubky přesahující i více jak 30 cm, pak skrývka ornice a zúrodnění schopná zemina mohou dosáhnout i hloubky 50 cm, musel by soud dojít k logickému závěru, že stěžovatel realizoval minimálně 1/3 výkopových prací reklamního zařízení. Podle názoru stěžovatele soud pochybil v tom, že si neověřil, zda zpráva přikládaná k projektové dokumentaci obsahovala údaje o dodržení požadavků stanovených zvláštními předpisy (zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu) a pokud tato zpráva neobsahuje tento zákonný požadavek, pak nelze přičítat takovou chybu v aplikaci předpisů správním orgánem k tíži stěžovatele. Právní názor soudu, že z žádné části projektové dokumentace nevyplývá a logicky vyplývat nemůže, že by skrývka ornice byla součástí projektové dokumentace, je v rozporu s ust. § 18 vyhlášky č. 132/1998 Sb.

Stěžovatel zdůraznil, že skutečně a fakticky zahájil stavební práce na reklamním zařízení, tomuto odpovídá i zápis ve stavebním deníku, jenž je podstatným důkazním prostředkem o okamžiku zahájení stavebních prací a odrazem skutečného stavu věci v dané době. Stěžovatel se tedy neztotožňuje s názorem soudu, že zápis ve stavebním deníku neodpovídá „fakticky“ zahájeným stavebním pracím a není odrazem reálné skutečnosti.

Jakkoliv stěžovatel nedoložil před zahájením stavebních prací doklad o oprávnění odborné stavební firmy k předmětné činnosti, upozornil na to, že podmínka č. 3 ve stavebním povolení představuje fakultativní podmínku podle § 20 odst. 2 vyhlášky č. 132/1998 Sb. a pokud stěžovatel tuto podmínku porušil, měl stavební úřad postupovat v souladu s částí třetí stavebního zákona, která upravuje sankce. Vadná aplikace zákonné normy stavebním úřadem však nemůže být přičítána k tíži stěžovatele. Soud však vzal nesprávně tuto skutečnost jako relevantní při hodnocení důkazů, zda stavba byla zahájena. Rozhodným pro zahájení stavebních prací je faktické provádění stavebních prací na staveništi, nikoli formální úkony spojené s předáváním informací stavebnímu úřadu.

Stěžovatel poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 171/2003 - 96, podle kterého se započítím stavebních prací při vlastním provádění stavby rozumějí ty práce, které jednoznačně směřují k provedení stavby podle vydaného stavebního povolení. Skrývka ornice z plochy základů stavby přímo směřuje k pozdějšímu vztyčení dočasného reklamního zařízení skládajícího se ze základů a ocelové konstrukce. Závěr soudu, že skrývku je třeba považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, která ovšem vlastním provedením stavby ještě není, je dle stěžovatele nesprávný, v rozporu s právními předpisy a rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu.

Zahájení stavby lze ověřit a zdokumentovat na základě předávacího protokolu o vytýčení místa pro instalaci reklamního zařízení č. 5/2002 ze dne 3. 9. 2002, tuto skutečnost soud při rozhodování patrně přehlédl.

Stěžovatel namítal, že pokud stavebně právní předpisy jednoznačně nestanoví, kdy dochází k zahájení stavby, je třeba vykládat zákon extenzivně a řešit takové právní otázky ve prospěch osoby, jíž se věc týká (nález Ústavního soudu 1 ÚS 69/06) a dále je stěžovatelem poukazováno na nálezy Nejvyššího správního soudu (nález Boh. A 4115/24, nález Boh. A 10712/1933).

Stěžovatel dále odkázal na nález Ústavního soudu čj. ÚS 529/2005 a zdůraznil, že stavbu je třeba ve smyslu stavebních předpisů pojímat nejenom jako hmotný výsledek lidské činnosti, ale i jako činnost samotnou. Pokud v průběhu důkazního řízení vyplynulo, že na staveništi nebyly nalezeny hmotné pozůstatky po stavební činnosti stěžovatele, neznámá to, že by stěžovatel neprováděl na staveništi stavební činnost ve smyslu dynamického procesu. Pokud se hmotné výsledky činnosti stěžovatele na staveništi nezachovaly bez zavinění stěžovatele (zahrnutí půdou při orání), nelze touto skutečností hodnotit v neprospěch stěžovatele. Uvedenou skutečnost soud nesprávně hodnotil v souvislosti s ostatními důkazy, byť uvedl, že v souzené věci je podstatné, zda k zahájení stavby došlo či nikoli v rozhodné době, tj. do 21. 12. 2002. Soud dále dovodil, že v daném případě na místě samém by se musela část reklamního zařízení nacházet, neboť žádal-li žalobce o změnu stavby, pak tato stavba musela existovat a žalobce by takovou stavbu musel dokončit. V daném případě se však jednalo o změnu podmínky stavebního povolení, nikoli o stavbu samotnou.

Stěžovatel závěrem uvedl, že podle rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 171/2003 – 96 nelze vydat rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením podle § 68 stavebního zákona, nebyla-li stavba podle schváleného projektu zahájena. Tyto závěry je možné podle mínění stěžovatele aplikovat pouze na změny, které se týkají stavby jako výsledku lidské činnosti, nikoli sestávající se ze změny podmínek stavebního povolení. Pokud však stavební úřad vydal rozhodnutí o změně stavby č. j. OV/2001/4244/Mě ze dne 11. 2. 2002, za podmínky respektování výše uvedeného judikátu Městského soudu v Praze potvrdil, že stavba byla zahájena. Pokud tak učinil, nemůže takovou skutečnost v dalším řízení negovat.

Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti nebylo podáno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížných bodů, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

O stížných námitkách uvažil následovně:

Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlížel k námitce stěžovatele, týkající se rozhodnutí o změně stavby č. j. OV/2001/4244/Mě ze dne 11. 2. 2002, jímž měl stavební úřad potvrdit, že byla stavba zahájena. Podle tohoto

ustanovení totiž Nejvyšší správní soud nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí.

Tuto námitku směřující svou podstatou k presumpci správnosti individuálního správního aktu za stavu, kdy rozhodování o změně stavby ještě před jejím dokončením podle § 68 stavebního zákona je možné pouze u zahájené stavby, stěžovatel v žalobním řízení neuplatnil.

Nejvyšší správní soud stejně tak zjistil, že v řízení o žalobě stěžovatel nepoukazoval na provedení 1/3 výkopových prací reklamního zařízení, ale pouze na shrnutí ornice z plochy základu, jímž zahájil práce. Zdejší soud ani k této nové a nedoložené skutečnosti nemůže přihlížet, neboť ji stěžovatel uplatnil až poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se primárně zabýval kasačním důvodem vymezeným v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť jakožto kasační soud je soudem přezkumným a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí tomuto základnímu atributu jeho rozhodovací činnosti brání. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu stěžovatel spatřoval v rozporu hodnocení soudu, jenž uváděl, že nelze správním orgánům důvodně vytýkat, že se odmítly případem zabývat v celém rozsahu a zároveň vyslovil, že správní orgány se okolnostmi případu náležitě zabývaly, jen je skutkově hodnotily jinak než žalobce.

Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat rovněž takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

V projednávané věci je zřejmé, že žádná ze shora takto specifikovaných skutečností způsobujících nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nenastala, když napadený rozsudek soudu netrpí absencí základních zákonných náležitostí, z nichž je patrné, co je výrok a co odůvodnění, kdo byli účastníci řízení, jak bylo rozhodnuto, kdo byl rozhodnutím zavázán atd. Nejvyšší správní soud v citovaných závěrech soudu nespatřuje rozpor, naopak z odůvodnění rozsudku soudu je zřejmé, jakými úvahami byl veden při vyhodnocení skutkových a právních závěrů.

Další stížní důvod uplatnil stěžovatel podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.



Stěžovatel soudu vytýká, že neshledal pochybení správních orgánů v tom, že se odmítly případem zabývat v celém rozsahu. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry soudu, že se žalovaný okolnostmi případu náležitě zabýval. Pokud však žalovaný i soud skutkovým a právním hodnocením při rozhodování o změně stavebního povolení nedal za pravdu stěžovateli, nelze z této skutečnosti dovozovat, že se žalovaný projednávanou věcí zabýval v omezeném rozsahu. Rozhodnutí žalovaného i krajského soudu obsahuje podrobné hodnocení důkazů předložených v řízení stěžovatelem, respektive úvahy, které vedly žalovaného k názoru, že tyto důkazy neprokazovaly zahájení stavebních prací.

Spatřoval-li stěžovatel v závěrech soudu při hodnocení postupu žalovaného porušení jeho práva na soudní ochranu, pak zdejší soud poukazuje na nález Ústavního soudu České republiky ze dne 18. 7. 1996, sp. zn. I. ÚS 95/96, kde bylo judikováno, že „neúspěch v soudním sporu nelze sám o sobě považovat za porušení zaručeného práva na soudní ochranu podle ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod“.

Stejně tak Nejvyšší správní soud souhlasí i se závěry soudu, že s podklady pro rozhodnutí ve stavebním řízení byl stěžovatel vzhledem k jejich charakteru seznámen. Požadavky stěžovatele na seznámení se s podklady, v nichž jsou zaznamenány pochybnosti správního orgánu a je předjíráno jeho rozhodnutí, neodpovídají povinností správního orgánu při opatření podkladů pro rozhodnutí a překračují rámec ust. § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení.

Stěžovatel dále uvedl důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze podat kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud uvádí, že jakkoliv je předmětem přezkumu napadené rozhodnutí o prodloužení lhůty pro trvání stavby podle § 68 stavebního zákona, v souzené věci je rozhodující určit, zda podle ustanovení § 67 stavebního zákona nezaniklo vydané stavební povolení v důsledku toho, že stavba reklamního zařízení nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy vydané stavební povolení nabylo právní moci.

Pojem „stavba“ je stavebním zákonem užit, aniž by byl tímto právním předpisem definován. Určení toho, zda něco stavbou je či není, včetně určení, zda stavba byla či nebyla zahájena, proto závisí na zhodnocení zjištěných skutečností a jejich právní kvalifikaci stavebním úřadem. Z hlediska stavebního zákona je proto „stavba“ výsledkem stavební činnosti, tj. činnosti, kterou se s použitím stavebního materiálu vytvoří nový stavební objekt.

Podle rozhodnutí Městského soudu v Praze čj. 10 Ca 171/2003 - 96 ze dne 25. 12. 2004, na nějž taktéž odkazuje stěžovatel (byť ho přisuzuje zdejšímu soudu), se „zahájením stavby rozumí takové práce, které jsou prováděny a směřují jednoznačně k realizaci stavby podle vydaného stavebního povolení a schválené projektové dokumentace“. Nejvyšší správní soud dále dodává, že pod pojmem „stavba“ v obecném smyslu je třeba rozumět všechny práce, jichž je ke zřízení reklamního zařízení zapotřebí, a které se fyzicky projevují nějakou změnou na staveništi samém. Protože ze žádného stavebního předpisu taktéž jednoznačně nevyplývá, kdy dochází k zahájení stavby, je třeba

vycházet z konkrétních okolností případu, z charakteru stavby a z toho, jakým způsobem ve vztahu k této stavbě může být stavba zahájena.

Ze stavebního deníku stěžovatele, z protokolu o předání staveniště a zprávy Zeměměřičské společnosti s.r.o. je zřejmé, že v rozhodné době pro posouzení platnosti stavebního povolení, tj. do 21. 12. 2002, došlo ze strany stěžovatele k činnostem spočívajícím toliko ve skrývce ornice a zaměření osy sloupu reklamního zařízení.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry soudu, jenž za daného stavu dovodil, že skrývkou ornice nedošlo k reálnému zahájení stavby tak, aby byl zjevný určitý hmotný projev zahájené stavby ověřitelný dle projektové dokumentace (jímž by mohlo být např. provedení výkopu základu reklamního zařízení).

Skrývku ornice je třeba považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, která ovšem vlastním provedením stavby ještě není, obdobně je pak třeba nahlížet na vytýčení osy sloupu reklamního zařízení.

Tyto svým charakterem přípravné práce nelze podle názoru soudu považovat za zahájení stavby ve smyslu vydaného stavebního povolení. Skutečnosti, že stěžovatel realizoval toliko staveništní přípravu koresponduje podle zdejšího soudu i ustanovení § 75 stavebního zákona, z něhož lze dovodit, že vytýčení stavby je třeba provést ještě před jejím zahájením. Správní orgány a soud proto nepochybily, pokud tyto práce – faktickou skrývku ornice a vytýčení osy sloupu reklamního zařízení vzhledem k jejich charakteru a účelu – změny kultury a pozemku a lokalizaci reklamního zařízení nepovažovaly za zahájení stavby.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že ani z odkazu stěžovatele na povinnosti podle § 8 zákona č. 334/1992 Sb. týkající se odděleného skrývání svrchní vrstvy půdy při ochraně zemědělského půdního fondu a jejich případného promítnutí do obsahu projektové dokumentace podle § 18 vyhlášky č. 132/1998 Sb. nelze usuzovat na to, že došlo k zahájení stavby. Samotná povinnost řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu (§ 4 zákona č. 334/1992 Sb.) totiž nezakládá bez dalšího předpoklad zahájení stavby. Správní orgány ani soud v souzené věci nehodnotily skutečnost, že stěžovatel nedoložil souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992 Sb. k projektové dokumentaci, navíc je nutno poznamenat, že stěžovatel úplnost údajů projektové dokumentace o dodržení požadavků stanovených zvláštními předpisy nezpochybňoval.

Důkazy, které byly provedeny v předmětném řízení o prodloužení lhůty pro trvání stavby, Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem nepovažoval za důkazy, které by nade vše pochybnost prokazovaly, že stavba byla podle původního povolení již zahájena.

Stěžovatel se předně mýlí, uvádí-li, že soud přehlédl důkaz v podobě předávacího protokolu o vytýčení místa pro instalaci reklamního zařízení č. 5/2002 ze dne 3. 9. 2002. Soud dovodil, že záznam o provedení vytyčení osy sloupu neznamená, že práce na reklamním zařízení byly zahájeny, tento důkaz byl hodnocen jako průkaz úmyslu stěžovatele stavbu realizovat.

Stejně tak stěžovatelův poukaz na zápis ve stavebním deníku osvědčující dle stěžovatele faktické zahájení stavebních prací soud správně zhodnotil jako možný důkaz o okamžiku zahájení stavebních prací, neboť ze stavebního deníku vyplývá, že ke dni 5. 9. 2002 došlo k sejmutí ornice z plochy základu a ke dni 27. 7. 2004 bylo provedeno vytýčení podle geometrického plánu zpracovaného Zeměměřičskou společností s.r.o. v březnu 2004. Těmito zápisy však nebylo prokázáno, že došlo k zahájení stavby, neboť jak bylo již výše dovozeno, sejmutí ornice se považuje za staveništní přípravu a vytýčení stavby je třeba provést ještě před jejím zahájením (§ 75 stavebního zákona).

Namítal-li stěžovatel, že soud neměl přihlídnout ke skutečnosti, že nedoložil před započatím prací doklad o oprávnění stavební firmy k předmětné činnosti, zdejší soud uvádí, že tento důkaz žalovaný hodnotil v souladu s ust. § 34 odst. 5 zákona o správním řízení a došel toliko k závěru, že nepředložení tohoto dokladu je okolností nepřesvědčující o tvrzení žalobce. Pokud se stěžovatel na základě nepředložení tohoto dokladu dovolával aplikace sankce za porušení stavebního zákona, ani tato skutečnost by bezpochyby nekompensovala možnost správního orgánu provést zmiňovaný důkaz.

Nejvyšší správní soud učinil stejný závěr jako městský soud i při hodnocení protokolu z místního šetření ze dne 6. 9. 2005, kdy bylo zjištěno, že se žádná stavba ani její zbytky na místě nenacházejí a pozemek je obděláván. Tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud hodnotil v relevanci na otázku platnosti stavebního povolení a ztotožnil se s hodnocením soudu, že z něj bylo pouze možno usuzovat na to, že takto nebyly práce zahájeny ani v roce 2002.

Nejvyšší správní soud již jen souhrnně uvádí, že žalovaný přesvědčivě a s náležitým hodnocením podkladů správního řízení uvedl, jaké skutkové okolnosti zjistil, jaký je jejich právní význam a o jaké důkazy se tyto skutečnosti opíraly. Zdejší soud tak plně souhlasí se závěry hodnocení dokazování žalovaného učiněné soudem.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že základní předpoklad pro vydání změny stavebního povolení nebyl naplněn, protože v řízení bylo prokázáno, že stavební povolení pozbylo platnosti, neboť stavba reklamního zařízení nebyla zahájena v rozhodné době do 21. 12. 2002.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze byl vydán v souladu se zákonem; důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. tedy není dán, z úřední povinnosti pak nebyly zjištěny ani vady podle ust. § 103 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. září 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu