

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Ing. et Ing. P. N.,** zastoupený Mgr. Vladimírou Píchovou, advokátkou se sídlem Podivínská 1236, Velké Bílovice, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina,** se sídlem Žižkova 1882/2009, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Star trip, s.r.o.,** se sídlem K Říčanům 214, Praha – Kolovraty, zastoupené JUDr. Martinem Vychopeněm, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 225, Benešov, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 4. 2011, č. j. 29 Ca 168/2009 – 60,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 12. 4. 2011, č. j. 29 Ca 168/2009 – 60, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina (dále jen „stěžovatel“) ze dne 7. 7. 2009, č. j. KUJI 52 894/2009, sp. zn. OÚP 222/2009-Dl-2, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Pelhřimov, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 4. 2009, č. j. Výst./06/971-118, a řízení bylo zastavena. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že podle jeho názoru byl zjištěn nedostatečně skutkový stav věci a došlo k porušení zásady materiální pravdy podle ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele nevyplývá, na základě jakých jednoznačných zjištění dospěl stěžovatel k tomu, že zahájená stavba byla postavena právě žalobcem (dále jen „účastník řízení“), že nerespektoval stavební povolení, že se jedná o stavbu provedenou podle projektové dokumentace přiložené k žádosti o vydání stavebního povolení, resp. na identickém místě, kde měl stavbu povolenou účastník řízení a že jsou

tedy dány důvody k zastavení řízení pro zjevnou bezpředmětnost. Již stavební úřad se měl těmito otázkami zabývat a jeho pochybení nenapravil ani stěžovatel. Z protokolů o kontrolních prohlídkách takové jednoznačné závěry odpovídající dikci ust. § 3 správního řádu učinit nelze. Krajský soud také při jednání zjistil, že přestupkové řízení vedené s účastníkem řízení pro porušení ust. § 178 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"), bylo zastaveno z důvodu, že se správnímu orgánu nepodařilo prokázat, že to byl účastník řízení, kdo zahájenou stavbu provedl.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že neměl důvod pochybovat o tom, že zahájená stavba je shodná s povolenou stavbou, neboť stavební úřad na základě upozornění osoby zúčastněné na řízení provedl šetření ke zjištění stavu věci. Skutečnost, že při kontrolní prohlídce stavby dne 22. 5. 2009 bylo zjištěno, že se v daném místě nachází zahájená stavba, která byla předmětem stavebního povolení ze dne 28. 4. 2009, byla důvodem k tomu, že v předávacím dokumentu ze dne 15. 6. 2009, kterým bylo stěžovateli postoupeno odvolání k vyřízení, konstatoval, že v současné době probíhá řízení o odstranění výše uvedené stavby, které bylo zahájeno před účinností stavebního povolení ze dne 28. 4. 2009. Z tohoto zcela jednoznačně vyplynulo, že stavební úřad po zjištění situace na místě vyhodnotil stav věci tak, že stavba oplocení povolená dne 28. 4. 2009 již byla zahájena. Toto stanovisko stavebního úřadu pak bylo opětovně potvrzeno v jeho podání ze dne 24. 9. 2009, kterým se vyjádřil k podané žalobě. Stěžovatel dále rozporuje závěr krajského soudu, že bylo třeba v průběhu vedeného řízení zjišťovat, zda zahájená stavba byla postavena účastníkem řízení. Takové zjišťování nebylo důvodné, neboť rozhodné bylo, že stavba byla zahájena a je lhostejno kým. V této fázi řízení bylo postačující zjištění, že stavba, na kterou bylo vydáno stavební povolení, byla zahájena před nabytím právní moci tohoto povolení. Zjišťování, zda stavba byla postavena účastníkem řízení, by bylo důvodné až v následném řízení o přestupku, které správní orgán zahajuje v případě, že došlo k porušení stavební kázně. Zjišťování vlastníka stavby, případně stavebníka, je také důvodné až pro následné řešení věci ve smyslu ust. § 129 stavebního zákona. Stěžovatel rovněž namítal, že účastník řízení se ve vyjádření k odvolání osoby zúčastněné na řízení nevyjádřil k námitce, že stavbu zahájil. Pokud by stavbu skutečně nezahájil, mělo by jej takové tvrzení odvolatele nutně vést k tomu, aby si na místě ověřil stav věci a v případě, že stavbu skutečně neprovedl, se začal účinně bránit proti cizí nepovolené stavbě na svých pozemcích již v době šetření věci. To však neudělal. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při kontrolní prohlídce zahájené stavby dne 22. 5. 2009 bylo pouze konstatováno, že došlo k zahájení stavby, která byla předmětem stavebního povolení. K opravdovému zjišťování, v jakých parametrech se zahájená stavba na daném pozemku nachází, nedošlo. Když účastník řízení neuspěl u správního úředníka s námitkou, že je pouhým okem zřejmé, že se nejedná o povolenou stavbu, protože její rozsah a technické parametry jsou odlišné, odkázal jej na svoji právní zástupkyni. Vlastnictví i realizace prováděné stavby byly přiřčeny účastníku řízení přesto, že posléze v přestupkovém řízení prokázal, že není vlastníkem prováděné stavby ani stavebníkem. Účastník řízení má za to, že obrana vůči cizí nepovolené stavbě je právem vlastníka a že žádný správní orgán mu toto nemůže nařizovat. Je podle něj logické, že

pokud by stavbu realizoval, provedl by ji podle svých představ podle technické dokumentace a zbytečně by si nepřidělával práci. Navíc v době realizace stavby byl na zahraniční stáži.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že účastníku řízení byla stavebním povolením ze dne 28. 4. 2009 povolena stavba oplocení pozemků p. č. 3197/3, p. č. 3197/168 a p. č. 3197/265 v k. ú. Pelhřimov (dále jen „povolená stavba“). Povolená stavba byla vymezena jako oplocení o výšce 2000 mm provedené běžným drátěným pletivem přichyceným drátěnými oky ke sloupkům z „jäklů“ zabetonovaných v zemi s tím, že na jižní straně bude oplocení v délkách 7650 + 5100 mm v počtu 3 sloupků, na severní straně bude celkem 7 sloupků v různých vzdálenostech a také brána 5000 mm široká. Vzdálenost prvního sloupku od garáže byla stanovena na 250 mm na jižní straně a ve stejné vzdálenosti i na severní straně oplocení. Jižní stranou je přitom myšlena hranice mezi pozemky p. č. 3197/3 a p. č. 3197/196, severní stranou hranice mezi pozemky p. č. 3197/3 a p. č. 3197/195. Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení odvolání, v němž uvedla, že „(z) místního šetření, které bylo provedeno Okresním soudem v Pelhřimově ve shora uvedeném řízení, jednoznačně vyplynulo, že předmětné oplocení je již zřízeno. Z toho vyplývá, že stavebník stavbu provedl bez stavebního povolení a v tomto případě se dopustil přestupku, za nějž by měl být postižen. V takové situaci není na místě řízení o vydání stavebního povolení, nýbrž řízení o odstranění stavby.“ Uvedeným řízením je řízení o zřízení věcného břemene vedené u Okresního soudu v Pelhřimově pod sp. zn. 5 C 178/2008. V rámci tohoto řízení bylo provedeno ohledání na místě samém, přičemž v protokolu ze dne 31. 3. 2009, je mimo jiné uvedeno: *„(...) Hranice mezi pozemky 3197/3 a 3197/195 je v terénu ohraničena železným plotem. (...) Hranice mezi 3197/3 a 3197/196 je ohraničena železným plotem (...). Na místě samém jednatel žalovaného uvádí, že on do garáží v části budovy na pozemku 3197/4 se přes pozemek 3197/3 dostává branou mezi pozemky 3197/3 a 3197/195, má v tomto směru ústní dohodu s vlastníkem pozemku 3197/3, umožňují si vlastně tímto způsobem navzájem užívat tyto dva sousední pozemky. Žalobce s tímto nesouhlasí, uvádí, že touto formou umožňuje pouze on vjezd žalovanému z pozemku 3197/195 na pozemek 3197/3 pro účely vjezdu do garáží na pozemek 3197/4. Žalobce potvrzuje, že toto oplocení je v jeho vlastnictví, jedná se o volně otevíratelnou železnou bránu. (...) Foto č. 20 znázorňuje pohled na bránu mezi pozemky 3197/3 a 3197/195 v zavřené formě a foto č. 21 v otevřené formě. Foto č. 22 znázorňuje nápis na bráně.“* Z výše uvedeného vyplývá, že na místě plánované stavby se již k 31. 3. 2009 nacházelo oplocení a rovněž brána.

Podle protokolu ze dne 22. 5. 2009 byla provedena kontrolní prohlídka stavby z podnětu jednatele osoby zúčastněné na řízení, který oznámil zahájení stavby severní strany oplocení v místě, kde je navržena brána s tím že jsou účastníkem řízení, jeho otcem a další neznámou osobou provedeny zemní práce a provádí se osazení sloupkem včetně provedení záhozu. V průběhu kontrolní prohlídky bylo zjištěno, že na severní straně bylo osazeno 7 sloupků s krajním sloupkem vzdáleným 10 cm od garáže včetně jednoho pletiva v rámu o výšce 180 cm, na jižní straně byly osazeny 4 sloupky s krajním sloupkem

vzdáleným 20 cm od garáže včetně jednoho pletiva v rámu o výšce 180 cm. Sloupek s pletivem byl osazen na rámu s panty k zajištění přístupu ke garážím. V protokolu je dále uvedeno, že „stavebník Ing. et Ing. P. N. zahájil stavbu oplocení před účinností vydaného stavebního povolení, které nenabylo právní moci. Tím se dopustil přestupku proti stavebnímu zákonu č. 183/2006 Sb. dle § 178 odst. 1 písmeno k), tím, že zahájil stavbu bez stavebního povolení. (...) odbor výstavby MěÚ v Pelhřimově zahájí správní řízení k odstranění zahájené stavby oplocení a vyzve stavebníka, aby zastavil stavební práce na oplocení. (...) Vyjádření stavebníka Ing. et Ing. P. N. – nebude se vyjadřovat, má se odbor výstavby obrátit na právního zástupce, advokátku Mgr. Píchovou, pokud něco bude potřebovat.“ Na základě výsledků této kontrolní prohlídky byl účastník řízení dne 27. 5. 2009 vyzván k bezodkladnému zastavení prací na stavbě povolené stavebním povolením ze dne 28. 4. 2009. Následujícího dne byla provedena druhá kontrolní prohlídka, při které bylo zjištěno, jak je uvedeno v protokolu, že práce na zahájené stavbě zastaveny nebyly. Bylo provedeno doměření oplocení s výsledkem, že na jižní straně oplocení bylo nataženo pletivo do výšky 160 cm a na severní straně bylo zabetonováno již 8 sloupků. O odvolání proto stavebnímu povolení rozhodl stěžovatel tak, že napadené rozhodnutí zrušil a stavební řízení zastavil, protože dospěl k závěru, že žádost o vydání stavebního povolení se stala zjevně bezpředmětnou, neboť při kontrolních prohlídkách stavby provedených stavebním úřadem dne 22. 5. 2009 a 28. 5. 2009 bylo zjištěno, že předmětná stavba byla stavebníkem zahájena (dále jen „zahájená stavba“) před nabytím právní moci stavebního povolení. Jednalo se tedy o stavbu, o které již nelze rozhodovat ve stavebním řízení, nýbrž pouze v řízení o odstranění stavby podle ust. § 129 „stavební zákon“). Žádost účastníka řízení o vydání stavebního povolení a nepravomocné stavební povolení se tak podle názoru stěžovatele staly bezpředmětnými a tato skutečnost je podle ust. § 66 odst. 1 správního řádu důvodem pro zastavení řízení.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem stěžovatele vysloveným v jeho rozhodnutí, že povolená stavba byla stavebníkem zahájena před nabytím právní moci stavebního povolení. Ani v jednom z protokolů o kontrolní prohlídce stavby není uvedeno, zda zahájená stavba odpovídá stavbě povolené a kdo je stavebníkem zahájené stavby. V obou je shodně za stavebníka označen účastník řízení a povolená stavba za zahájenou stavbu. Přitom v nich zcela absentuje postup identifikace stavebníka a úvaha, zda a do jaké míry se zahájená stavba shoduje se stavbou povolenou. Tyto závěry sice nejsou nutnou součástí protokolu, ale jsou nezbytné k rozhodnutí v řízení o povolení stavby, kdy je žádost podána konkrétním stavebníkem ve vztahu ke konkrétní zamýšlené stavbě. Obecně platí, že pokud je vymezován předmět řízení, je třeba uvést, co tvoří skutkový stav, který má být v řízení dále podroben zkoumání a právně kvalifikován, a dále o jakých právech nebo povinnostech má být v řízení rozhodováno. Takto vymezená totožnost předmětu řízení je pak důležitá při posuzování překážky řízení podle ust. § 48 správního řádu. Ve vztahu k zahájené stavbě se tak musí jednat o totožného stavebníka i totožnou stavbu jako v řízení o povolení stavby. V opačném případě nejde o stejnou věc a stavební úřad, případně stěžovatel, nemohl ve vztahu k ní postupovat v zahájeném řízení o vydání stavebního povolení.

Má-li stavební úřad informace o existencí stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, pak je účelem kontrolní prohlídky přesné zjištění skutkového stavu. Lze

souhlasit se stěžovatelem, že se v případě zahájené stavby jednalo o stavbu prováděnou bez pravomocného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, o které již nelze rozhodovat ve stavebním řízení, nýbrž pouze v řízení o odstranění stavby podle ust. § 129 stavebního zákona. Stavební úřad musí mít vždy prokázáno, kdo je vlastníkem stavby, neboť pouze tomu, popř. s jeho souhlasem jiné osobě, může nařídit odstranění stavby podle citovaného ustanovení. Stejně tak je třeba určit subjekt, který se dopustil přestupku podle ust. § 178 odst. 1 písm. k) nebo správního deliktu podle ust. § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona tím, že provádí novou stavbu bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora.

Stěžovatelova úvaha, že je lhostejno, kým byla stavba zahájena, není správná. Kdyby tomu tak bylo, mohl by kdokoliv realizací, byť jen drobné části stavby, zhatit úsilí stavebníka v řízení o vydání stavebního povolení takové stavby, neboť by bylo třeba toto řízení vždy zastavit a případné nepravomocné rozhodnutí o stavebním povolení zrušit. V daném případě by se řízení o vydání stavebního povolení stalo bezpředmětným jedině tehdy, pokud by byla opravdu zahájena povolená stavba a stavebníkem by byl účastník řízení. Zjištění těchto skutečností je přitom předběžnou otázkou v řízení o vydání stavebního povolení, pro kterou je možné řízení přerušit, a teprve po jejím vyřešení buď v řízení pokračovat a stavební povolení vydat nebo řízení zastavit. V případě, že účastník řízení není vlastníkem ani stavebníkem zahájené stavby, pak by byl rozhodnutím stěžovatele postihnut hned několikrát. Nebylo by dokončeno řízení o vydání stavebního povolení žádaným způsobem, tedy vydáním stavebního povolení, dále by účastník řízení nemohl požádat o dodatečné povolení zahájené stavby podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, neboť není jejím vlastníkem ani stavebníkem a konečně by utrpěl i v ekonomické sféře zmařeným poplatkem za řízení o vydání stavebního povolení.

Pokud však stěžovatel neměl důvod pochybovat o tom, že zahájená stavba je shodná s povolenou stavbou, ať již z protokolů o kontrolních prohlídkách nebo z vyjádření stavebního úřadu o zahájení řízení o odstranění stavby, měl tento závěr v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřit ve vazbě na skutková zjištění. Podle obsahu správního spisu ještě na konci března 2009 bylo na místě povolené stavby železné oplocení včetně brány, ke které účastník řízení přiznal své vlastnictví. Z protokolů o kontrolních prohlídkách stavby je zřejmé, že toto železné oplocení bylo odstraněno, neboť zahájená stavba stojí na shodném místě a je prováděna z odlišného materiálu. Zároveň je z těchto protokolů patrné, že zahájená stavba se liší v několika prvcích od stavby povolené (vzdálenost od garáží, výška oplocení, pletivo v rámu, počet sloupků). Na stěžovateli bylo, aby v daném případě posoudil, zda lze tuto stavbu považovat i přes provedené změny za stavbu povolenou, a své úvahy vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud ze všech důvodů výše uvedených neshledal kasační námitky stěžovatele důvodnými, a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti

účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému účastníkovi žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ust. § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil, a nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. září 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu