

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jakuba Camrdy, v právní věci žalobkyně: **V. T. K. L.,** zastoupena JUDr. Čeňkem Svatošem, advokátem se sídlem T. G. Masaryka 637, Šluknov, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, zastoupen Mgr. Drahomírou Kouteckou, advokátkou se sídlem nám. Míru 336, Litvínov, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 10. 2010, č. j. 15 Ca 71/2009 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyni se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Průběh řízení

Na základě kontrolní prohlídky na pozemkové parcele číslo 6036/2 v k. ú. Jiříkov (dále „parcela“) vydal dne 8. 9. 2008 Stavební úřad Městského úřadu Rumburk (dále „stavební úřad“) rozhodnutí č. j. OSÚ/37688-08/2071-2008/Ur, kterým nařídil odstranění dřevěných konstrukcí prodejních stánků, které se nacházejí na předmětné parcele. Proti rozhodnutí se žalobkyně odvolala ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje (dále „stěžovatel“), který dne 13. 3. 2009 rozhodnutím č. j. UPS 501/2008-3 změnil část výroku rozhodnutí stavebního úřadu a nařídil odstranění výše uvedené stavby do 60 dnů od právní moci rozhodnutí, když odmítl námitky žalobkyně, že se nejedná o jednu stavbu, ale o tři samostatné stavby, a také námitku, že stavby byly užívány od roku 1999 s vědomím úřadů

a tak by byla rozhodnutím stěžovatele prolomena právní jistota žalobkyně, které bylo po tuto dobu dosaženo.

Žalobkyně napadla rozhodnutí stěžovatele dne 17. 5. 2009 žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále „krajský soud“), když nesouhlasila se závěry správních orgánů. Žalobkyně především namítala, že předmětné stavby jsou prodejní stánky ve smyslu § 56 písm. c) stavebního zákona účinného do roku 2006 a jejich konstrukce splňuje podmínku přenosnosti a krátkodobosti, a proto se k jejich stavbě nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení. Při zkoumání vhodnosti umístění prodejních stánků na parcele potom odkazovala na vyhlášku č. 132/1998 Sb. Dále žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí směřuje k vykonání povinnosti, kterou nemůže splnit, protože by mohlo dojít k zásahu do ústavně zaručeného práva na ochranu majetku. Argumentovala přitom tím, že vlastnictví prodejních stánků náleží jiné osobě, která je současně i jejich provozovatelem a která nebyla účastníkem řízení. Správní orgán měl tak vlastníka o zahájení řízení uvědomit. Na závěr žaloby vznesla námitku, že v napadeném rozhodnutí je nesprávně uvedeno její datum narození a tím je její identifikace, jako účastníka řízení, nejistá. Stěžovatel se k žalobě vyjádřil a uvedl, že v pochybnostech zda se jedná o stavbu nebo zařízení je rozhodující stanovisko stavebního úřadu. K námitce, že žalobkyně není vlastníkem, uvedl, že v průběhu celého řízení žalobkyně vystupovala jako vlastník pozemku a provozovatel stánků; že není vlastníkem, uvedla až v žalobě, což ukazuje na účelovost tohoto tvrzení.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem

Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a rozhodnutí stěžovatele i stavebního úřadu zrušil pro vady řízení a vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku nejprve krajský soud zrekapituloval skutečnosti ze správního spisu a dále posuzoval, zda nařízení o odstranění stavby má oporu v zákoně. Krajský soud uvedl, že odstranění stavby lze nařídit, dle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), vlastníku stavby. Krajský soud k otázce, zda je žalobkyně vlastníkem předmětné stavby, konstatoval, že tuto skutečnost stavební úřad řádně nezkoumal, což měl učinit, protože k rozhodnutí o odstranění stavby musí být najisto postaveno, kdo je vlastníkem a komu lze takovou povinnost uložit. Dle krajského soudu není možné ze spisu zjistit ani to, zda se jedná o jednu stavbu nebo tři samostatné stavby, jak žalobkyně tvrdila. Fotodokumentace je dle soudu nejasná a ze spisu není zřejmé, jaká je skutečná velikost prodejního stánku, či stánků. Krajský soud také poznamenává, že žalobkyně je cizinka a nelze ji tak klást k tíži fakt, že se k otázce vlastnictví dříve nevyjádřila, protože se vyjadřovala pouze k tomu, na co byla dotazována. K nesprávně uvedenému datu narození žalobkyně potom krajský soud uvedl, že toto není důvod pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí. Vzhledem k výše uvedeným nedostatkům ve skutkových zjištěních tak krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil dle ust. § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Zároveň krajský soud zrušil i rozhodnutí stavebního úřadu, protože k výše uvedeným vadám řízení došlo již při vydání jeho rozhodnutí.

Kasační stížnost

Stěžovatel se v kasační stížnosti především ohrazuje proti námitce nedostatečného zjištění vlastnictví. Uvádí přitom, že postupoval dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), a že v celém průběhu řízení o odstranění stavby nebyly důvodné pochybnosti o tom, komu stavba patří. Stěžovatel je přesvědčen, že nelze po správním orgánu požadovat, aby zjišťoval kdo je majitelem nepovolené stavby, pokud majitel pozemku, na kterém stavba stojí, vystupoval po celé řízení jako vlastník a žádnou skutečnost, která by to vyvracela, nenamítal. Stěžovatel dovozuje, že takové chování by mohlo vést k situaci, kdy by vlastník pozemku, který vystupoval v řízení jako vlastník stavby, kdykoli během řízení o odstranění stavby mohl začít tvrdit, že není vlastníkem stavby a vzhledem k absenci jakýchkoli ověřitelných dokladů o vlastnictví by byl s námitkou úspěšný. Stěžovatel také vznáší otázku, jaký doklad o vlastnictví neevidované stavby by měl mít správní orgán k dispozici. Uvádí potom, že takové zjišťování vlastnictví je nutné provést, pokud vlastník pozemku, na kterém stavba stojí, vlastnictví popírá, což se v daném případě nestalo. Dle stěžovatele tak neexistovaly důvodné pochybnosti o stavu věci a konstatuje, že prokazování vlastnictví nepovolené stavby je pro správní orgán obtížnější a prvotní úkony správního orgánu tak směřují k vlastníkovi pozemku. Žalobkyně navíc začala tvrdit až před krajským soudem, že vlastníkem stavby je jiná osoba, a proto považuje stěžovatel toto tvrzení za účelové, k čemuž odkazuje na materiály ze spisu. K námitce krajského soudu, že stěžovatelka je cizinka, a proto se vyjadřovala pouze k tomu, na co byla dotazována, argumentuje stěžovatel odkazem na ust. § 7 správního řádu, který mu ukládá postupovat nestranně. Dle stěžovatele by právě tím, kdyby rozlišoval mezi občany České republiky a cizinci postupoval v rozporu se zásadou rovnosti a nestrannosti. Stěžovatel vidí účelovost jednání žalobkyně také v jejím vyjádření před krajským soudem, kdy žalobkyně uvedla, že základem pro prodejní stánky je bývalý přístřešek pro kola, který byl pouze zpevněn a vylepšen, ale popřela, že by nájemci něco bourali, či stavěli stánek nový. Stěžovatel uvádí, že konstrukce přístřešku pro kola je většinou kovová, ale prodejní stánek má konstrukci dřevěnou, což ukazuje na rozpor a účelovost ve vyjádření žalobkyně. Stěžovatel na závěr své kasační stížnosti poukázal také na rozpor ve výpovědi žalobkyně, která uvedla, že se jedná o tři samostatné stánky a nikoli stánek jediný. Toto vyjádření je dle stěžovatele v rozporu s tím, že základem je přístřešek pro kola, který byl jen vylepšen, aniž by se něco bouralo, či stavělo, když výsledný materiál konstrukce, stejně jako počet stánků došel výrazné změny.

Žalobkyně svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužila.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje stěžovatel v chybném právním posouzení jeho povinnosti zkoumat otázku vlastnictví prodejních stánků. Odmítá rovněž závěr krajského soudu o zásadních vadách řízení před správními orgány.

Znění zákonného ustanovení § 129 odst. 1 stavebního zákona jednoznačně vymezuje možnost uložit odstranění stavby pouze jejímu vlastníkovi, případně s jeho souhlasem jiné osobě. Judikatura Nejvyššího správního soudu ve vztahu k posuzování vlastnictví stavby je stabilní, odkázat lze např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2011, č. j. 7 As 92/2011 -93: „*Zjistí-li stavební úřad, že je či byla prováděna stavba bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem z roku 2006 anebo v rozporu s takovým rozhodnutím nebo opatřením, musí si předtím, než učiní další kroky, ujasnit, kdo je vlastníkem stavby, neboť pouze tomu, popř. s jeho souhlasem jiné osobě, může nařídit odstranění stavby podle § 129 uvedeného zákona.*“ V nyní posuzované věci nebyla otázka vlastnictví zjištěna a nebyla ani zjišťována. Správní orgán vycházel z pouhého předpokladu, že vlastník pozemku je také vlastníkem stavby, případně jen z toho, že žalobkyně před správními orgány neuvedla, že není vlastníkem staveb. Z uvedeného znění zákona i s odvoláním na judikaturu správních soudů je ovšem zřejmé, že takový postup správný nebyl.

Stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby z moci úřední - § 129 odst. 3 stavebního zákona. Proto bylo na stavebním úřadu zjistit včas všechny rozhodné skutečnosti, mezi které otázka vlastnictví stavby, která měla být odstraněna, nepochybně náleží. Nelze přehlédnout, že stavební úřad tuto otázku neposoudil třeba chybně, nýbrž se jí vůbec nezabýval. Obrana stěžovatele, spočívající v tvrzení obtížnosti zjišťování vlastnictví a zároveň o bezchybnosti postupu dle § 3 správního řádu, nemůže obstát. Osobu provozovatele prodejního stánku mohl stěžovatel ověřit dotazem na příslušný živnostenský úřad a bylo by to významné zjištění, směřující k vyjasnění základní otázky vlastnictví prodejních stánků, případně k potvrzení účelovosti jednání žalobkyně, neboť sama žalobkyně uvádí, že vlastníkem stavby byla jiná osoba, která byla zároveň provozovatelem prodejní činnosti.

Nejvyšší správní soud nepolemizuje o tom, jak obtížné je zjišťovat skutečný stav věci v případě tzv. „černých staveb“. Nepovažuje však takové překážky za dostatečnou omluvu pro ignorování základních povinností uložených zákonem a hodnot, chráněných dokonce ústavními předpisy – čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Správní orgán se v takovém případě nemůže spokojit s cestou nejmenšího odporu a odvolávat se pouze na to, že žalobkyně během řízení vlastnictví nepopřela. Nejvyšší správní soud bez dalšího nemůže souhlasit s označením pozdějšího odmítnutí vlastnictví ke stavbě za účelový postoj žalobkyně, neboť není ani vyloučeno, že si teprve v určité fázi řízení význam otázky vlastnictví uvědomila. Postup správního nelze charakterizovat jako důsledný respekt k povinnosti správního orgánu dle § 3 správního řádu („*postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2*“). Povinnost vyjasnit si otázku vlastnictví plyne ze zákona, a jestliže k tomu nedošlo, existovala právě v tomto směru důvodná pochybnost, kterou měl správní orgán odstranit. K otázce odpovídajícího postupu správního orgánu dle citovaného ust. § 3 správního řádu lze odkázat na judikaturu tohoto soudu, např. rozsudek ze dne 30. 12. 2010, č. j. 4 Ads 44/2010 - 132: „*V rámci řízení..., zahajovaného z úřední povinnosti (ex officio),...je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3*

správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona.".

Ani skutečnost, že žalobkyně výhrady v otázce vlastnictví uvedla až v řízení před krajským soudem, nelze považovat za relevantní argument stěžovatele. Nejvyšší správní soud v tomto směru připomíná, že soudní řízení správní v žádném případě nelze chápat jako další instanci správního řízení. Jde o samostatné soudní řízení, které má za cíl ochranu subjektivních práv jednotlivců, ve kterém tedy může žalobce uplatnit ve správní žalobě i takové námitky, které během správního řízení nevznesl (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 – 62: „*Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.*")

Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že samotná povaha prodejních stánků nebyla správními orgány dostatečně zdokumentována. Ve správním spise není možné dohledat žádné konkrétní údaje, které by vyvracely nebo potvrzovaly verzi žalobkyně nebo názor správních orgánů. Krajský soud oprávněně uvážil, že fotodokumentace ve správním spisu je neprůkazná a nelze z ní jasně ověřit, zda je správné tvrzení stěžovatele, či žalobkyně, a není tak možné spolehlivě usuzovat na možnost dispozice s takovou stavbou či stavbami. I v této otázce je možné vysledovat porušení zásady § 3 správního řádu, protože stav věci nebyl dostatečně zjištěn.

Správní orgán vzal za rozhodný skutkový stav, který nemá oporu ve spisech, respektive oporu mít ani nemůže, neboť není sporné, že správní orgán se nezabýval elementární podmínkou rozhodnutí o odstranění stavby, totiž vlastnickým právem ke stavbě té osoby, které byla povinnost stavbu odstranit uložena. Z toho zároveň vyplývá, že řízení před správními orgány provázely zásadní vady a závěr krajského soudu, který na tuto skutečnost poukazuje, je tedy opodstatněný.

Rozsudek krajského soudu správně posoudil zásadní vady důkazního řízení před správními orgány a chybnou úvahu správního orgánu o nezbytnosti zkoumat otázku vlastnického práva ke stavbě té osoby, které je ukládána povinnost stavbu odstranit. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy není opodstatněný. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší ze zákona, neboť nebyl v řízení úspěšný. Žalobkyni v tomto řízení žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. června 2012

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu