ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **V. T. M.,** proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 117, Ostrava, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I)** JUDr. M. R., **II)** RESIDENT GROUP s. r. o., se sídlem Těšínská 239, Orlová - Poruba, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 5. 2018, č. j. 22 A 43/2017 - 61,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Dne 14. 9. 2016 vydal Městský úřad v Orlové (dále též „správní orgán I. stupně“) rozhodnutí č. j. MUOR 48930/2016, kterým rozhodl o náhradě exekučních nákladů spojených s odstraněním stavby „Stříška – pergola“ zastřešení atria obchodního centra Morava v Orlové-Lutyni na pozemku p. č. 544/1 v k. ú. Horní Lutyně (dále též „stavba“, „či „pergola“). Město Orlová mělo hradit částku 73 491,25 Kč, žalobkyně částku 78 147,25 Kč, osoba zúčastněná na řízení I) částku 97 131,25 Kč, osoba zúčastněná na řízení II) částku 84 198,25 Kč.

[2] Žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení napadly uvedené rozhodnutí odvoláním, které zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 1. 2017, č. j. MSK 2166/2017, a napadené rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného správní žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále též „krajský soud“), který jí shora označeným rozsudkem vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění vytkl správním orgánům, že při rozvrhu náhrady exekučních nákladů řádně neposuzovaly rozsah vymáhaných povinností připadajících na jednotlivé povinné (§ 116 odst. 5 správního řádu) a nedbaly na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (§ 2 odst. 4 správního řádu). K tomu poukázal na obsah správního spisu, ze kterého zjistil, že žalobkyně je vlastníkem nemovitosti, která s odstraňovanou stavbou nijak konstrukčně nesouvisela; jen sousedila s pozemkem, na němž se nacházela odstraňovaná stavba. Stavební úpravy po odpojení stříšky nebyly provedeny na nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně, ale na menší „zbytkové“ pergole navazující na prodejnu ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení I). Souhlasil proto se žalobní námitkou, že vlastní demolice se nemovitosti žalobkyně týkala jen zcela okrajově, čemuž však rozvržení exekučních nákladů neodpovídalo. Správní orgány i přes výše uvedené požadovaly po žalobkyni uhradit ¼ nákladů souvisejících s odstraněním stavby a likvidací odpadu z ní. Z uvedených důvodů krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Žalovaný napadl rozsudek krajského soudu včasnou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle žalovaného neměl krajský soud přistoupit ke zrušení jeho rozhodnutí. Správní orgán I. stupně, resp. i následně žalovaný vycházeli z pravomocného exekučního titulu (rozhodnutí o odstranění stavby), kterým bylo společně a nerozdílně uloženo všem povinným odstranění stavby předmětné pergoly. Tento exekuční titul a ani navazující exekuční příkaz žalobkyně nenapadla žádným opravným prostředkem. Nemůže proto v řízení o rozvržení exekučních nákladů zpochybňovat výši uložených nákladů. Podle žalovaného přitom odůvodnění rozhodnutí obsahuje úvahu ve vztahu k § 116 odst. 5 správního řádu; správní orgán uvedl, že by bylo nerespektováním § 116 odst. 5 správního řádu, pokud by rozvrhl náhradu vzniklých exekučních nákladů rozdílně oproti rozsahu povinností připadajících na jednotlivé povinné v rozhodnutí o odstranění stavby. Rovnoměrně byly nadto rozděleny mezi povinné pouze náklady, které se přímo týkaly odstranění stavby pergoly. Ostatní náklady byly rozvrženy podle míry, v jaké se prováděné práce dotýkaly vlastnických práv k nemovitostem povinných. Žalovaný uzavřel, že krajský soud nesprávně posoudil povinnosti správního orgánu při rozvrhu náhrady exekučních nákladů. Navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení podaly ke kasační stížnosti společné vyjádření, ve kterém se ztotožnily s rozsudkem krajského soudu. Jsou názoru, že rozhodnutí o rozdělení exekučních nákladů zvýhodnilo město Orlová, které nadto v minulosti přislíbilo odstranění stavby svépomocí a žalobkyni a osoby zúčastněné na řízení pouze žádalo o spolupráci při opravě vad vzniklých v důsledku demolice stavby na nemovitostech v jejich vlastnictví. Posléze se situace radikálně změnila a vyústila ve vydání nesprávného rozhodnutí o rozvržení nákladů exekuce.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že neshledal naplnění stížního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelností se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval ve svých rozhodnutích (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud postupoval v souladu s touto judikaturou. Ačkoliv si lze představit ještě podrobnější argumentaci, je z rozsudku patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163 atd.).

[8] Žalovaný dále poukazoval na stížní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy na nesprávné právní posouzení věci. Podle žalovaného neměl krajský soud zrušit rozhodnutí o nákladech exekuce, neboť to odpovídá pravomocnému exekučnímu titulu – rozhodnutí o odstranění stavby, kterým bylo uloženo všem povinným odstranit stavbu pergoly. Zodpovězení uvedené námitky se neobejde bez shrnutí právní úpravy a správního spisu.

[9] Podle § 135 stavebního zákona: *(1) Stavební úřad nařídí vlastníku stavby neodkladné odstranění stavby a zabezpečí její odstranění, jsou-li ohroženy životy osob nebo zvířat tím, že stavba hrozí zřícením. (2) Stavební úřad nařídí vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací, jestliže stavba svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, není-li nutné ji neodkladně odstranit. (3) Hrozí-li nebezpečí z prodlení, zajistí odstranění stavby nebo nutné zabezpečovací práce podle odstavců 1 a 2 stavební úřad prostřednictvím stavebního podnikatele, který je k jejich provedení odborně vybaven; takovému podnikateli může stavební úřad provedení prací nařídit. (4) V případech uvedených v odstavcích 1 a 2 stavební úřad kontrolní prohlídkou stavby, na kterou přizve účastníky řízení, zjišťuje pouze její skutečný stav a rozhodne o nařízení neodkladného odstranění stavby, nutných zabezpečovacích prací, popřípadě vyklizení stavby. Odvolání proti rozhodnutí nemá odkladný účinek. (5) Odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, popřípadě vyklizení stavby může stavební úřad nařídit i bez předchozího projednání s vlastníkem stavby. (6) Náklady vynaložené na neodkladné odstranění stavby a na nutné zabezpečovací práce nese vlastník stavby. Pokud stavební úřad zajistil provedení prací podle odstavce 3 stavebním podnikatelem a vlastník se s tímto podnikatelem nedohodl na úhradě nákladů, uhradí je a na vlastníkovi vymáhá obec, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem.*

[10] Podle § 116 odst. 1 až 4 správního řádu: *Exekuční náklady hradí povinný, pokud exekuce nebyla zastavena podle § 115 písm. e) nebo f). Byla-li exekuce zastavena podle § 115 odst. 1 písm. c), je povinen exekuční náklady nahradit ten, kdo o zastavení exekuce požádal. Náhrada exekučních nákladů spočívá v úhradě paušální částky ve výši 2 000 Kč a v náhradě hotových výdajů vzniklých při provádění exekuce. Povinnost nahradit exekuční náklady exekuční správní orgán rozhodnutím uloží povinnému. Hotové výdaje zálohově hradí ze svého rozpočtu exekuční správní orgán. Povinný hradí exekuční náklady za výkon exekuce vždy, jestliže byl vydán exekuční příkaz nebo jestliže při exekuci odebráním movité věci oprávněná úřední osoba přistoupila k odebrání věci nebo při exekuci přímým vynucením přistoupila k vyklizení.*

[11] Podle § 116 odst. 5 správního řádu: *Jsou-li některé exekuční úkony prováděny společně vůči více povinným, exekuční správní orgán rozvrhne náhradu vzniklých exekučních nákladů poměrně podle rozsahu vymáhaných povinností připadajících na jednotlivé povinné.*

[12] Ze správního spisu vyplývá, že dne 29. 1. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, kterým podle § 135 stavebního zákona nařídil městu Orlová, žalobkyni a osobám zúčastněným na řízení neodkladné odstranění stavby. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí uvedl, že podle § 135 odst. 1 stavebního zákona se odstranění stavby nařídí vlastníkovi. S ohledem na havarijní stav stavby a možné ohrožení bezpečnosti a zdraví osob nemohl čekat na občanskoprávní řízení ve věci určení vlastníka stavby a učinil si o vlastnictví stavby úsudek sám. Vlastníkem pozemku p. č. 544/1, na kterém je stavba pergoly umístěna, je město Orlová. Pergola je však konstrukčně spojena s budovou obchodního centra Morava, které má 3 popisná čísla (objekty), které jsou ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, žalobkyně a města Orlová. Vlastníkem objektu č. p. X je osoba zúčastněná na řízení I), vlastníkem objektu č. p. X je osoba zúčastněná na řízení II), vlastníkem objektu č. p. X je žalobkyně. Správní orgán proto uložil odstranění stavby vedle města Orlová, i osobám zúčastěným na řízení a žalobkyni.

[13] Z důvodu, že stavba nebyla dobrovolně odstraněna, vydal správní orgán I. stupně dne 4. 4. 2016 exekuční výzvu, kterou vyzval uvedené subjekty k odstranění stavby do 24. 4. 2016. Vyrozuměl je o tom, že pokud povinnost nebude splněna, bude nařízena exekuce.

[14] Dne 6. 5. 2016 pak vydal správní orgán I. stupně exekuční příkaz k provedení náhradního výkonu odstranění stavby. Odstranění stavby bylo následně provedeno společností FATRA-Stavební a obchodní společnost, spol. s r. o., se sídlem Školní 863, Orlová-Lutyně (dále též „demoliční společnost“).

[15] Následně správní orgán I. stupně zahájil řízení ve věci náhrady exekučních nákladů na odstranění stavby. V reakci na oznámení o zahájení řízení zaslala žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení správnímu orgánu vyjádření, ve kterém mj. uvedly, že byla odstraňována stavba ve vlastnictví města Orlová a nikoliv v jejich vlastnictví (jejich objekty jsou s odstraňovanou stavbou pouze konstrukčně spojeny). Obdobnou argumentaci pak uplatnily i v navazujícím podání ze dne 8. 8. 2016. Požadovaly snížení náhrady nákladů; většinu nákladů by mělo hradit město Orlová a nikoliv vlastníci objektů, se kterými je stavba pouze částečně konstrukčně spojena.

[16] Dne 14. 9. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí o náhradě exekučních nákladů, kterým uložil uvedeným subjektům uhradit náklady spojené s odstraněním stavby. Žalobkyně měla uhradit částku 78 147,25 Kč, město Orlová mělo hradit částku 73 491,25 Kč, osoba zúčastněná na řízení I) částku 97 131,25 Kč, osoba zúčastněná na řízení II) částku 84 198,25 Kč. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že rozvržení nákladů exekuce vychází z rozhodnutí o odstranění stavby (z exekučního titulu), podle nějž měli stavbu odstranit tito povinní: město Orlová, žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení. Podle § 116 odst. 1 správního řádu přitom exekuční náklady hradí povinný. Podle § 116 odst. 3 správního řádu spočívá náhrada exekučních nákladů v úhradě paušální částky 2 000 Kč a v náhradě hotových výdajů vzniklých při provádění exekuce, které mají hradit poměrně podle rozsahu vymáhaných povinností připadajících na jednotlivé povinné (§ 116 odst. 5 správního řádu). Správní orgán dále poukázal na rozpočet demolice zpracovaný demoliční společností. Z něj dovodil, že celkové náklady spojené s odstraněním stavby činily 332 968 Kč (z toho 253 785 Kč představovaly náklady za práce související s odstraněním stavby pergoly a za likvidaci odpadu z ní, zbývající částku 79 183 Kč představovaly náklady za stavební úpravy a za zakrytí obchodních výkladů na objektech ve vlastnictví jednotlivých povinných). Na pozemku p. č. 544/1 přitom byly provedeny demolice a sanace konstrukcí stavby. V případě objektů ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení a žalobkyně pak bylo provedeno zakrytí obchodních výkladů (s cílem zabránit škodám na výlohách při demolici stavby) a dále stavební úpravy po odstranění pergoly. Správní orgán dále v rozhodnutí specifikoval, jak vypočítal náklady u jednotlivých povinných. Ve vztahu k žalobkyni uvedl, že celková částka činí 78 147,25 Kč. Ta se skládá z částky 63 446,25 Kč (tj. ¼ z celkové částky 253 785 Kč) za práce související s odstraněním stavby pergoly a za likvidaci odpadu z ní, a dále z částky 14 701 Kč za zakrytí obchodních výkladů a za stavební úpravy po odpojení pergoly. Obdobně vypočítal náklady ve vztahu k ostatním povinným (i u nich náklady činí ¼ z celkové částky 253 785 Kč a dále částku za zakrytí obchodních výloh a stavebních úprav po odstranění pergoly).

[17] Žalobkyně (a osoby zúčastněné na řízení) napadly uvedené rozhodnutí odvoláním. Žalobkyně v něm poukazovala mj. na nesprávně stanovené náklady exekuce; náklady spojené s jejím objektem mají činit 6 535,77 Kč a nikoliv 78 147,25 Kč.

[18] Rozhodnutím ze dne 6. 1. 2017 žalovaný odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění poukázal na to, že rozhodnutí o odstranění stavby nabylo právní moci, přičemž jím bylo nařízeno odstranění stavby společně a nerozdílně městu Orlová, žalobkyni a osobám zúčastněným na řízení. Proti tomuto rozhodnutí ani proti exekučnímu příkazu nebyl ze strany žalobkyně podán opravný prostředek. Podle žalovaného proto již nelze povinnosti vyplývající z exekučního titulu zpochybnit. K námitkám poukazujícím na nesprávně stanovenou výši exekučních nákladů žalovaný obecně uvedl, že správní orgán I. stupně přesvědčivě zdůvodnil výše nákladů exekuce (k žalobkyní uváděné částce 6335,77 Kč, která jí podle jejího názoru měla být uložena namísto částky 78 147,25 Kč, se žalovaný explicitně nevyjádřil).

[19] Ze shora provedené rekapitulace tedy vyplývá, že správní orgán nejprve vedl řízení o odstranění stavby. Z důvodu, že k dobrovolnému odstranění stavby nedošlo, zahájil správní orgán nucený výkon rozhodnutí (exekuci). Exekuce byla vedena podle § 107 odst. 1 správního řádu, tedy formou exekuce na nepeněžitá plnění. Následně bylo provedeno

odstranění stavby demoliční společností, přičemž náklady této exekuce stanovil správní orgán rozhodnutím o náhradě exekučních nákladů vydaným podle § 116 správního řádu, které žalovaný shledal zákonným. Krajský soud následně shora rekapitulovaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem v tom, že byly dány důvody ke zrušení rozhodnutí žalovaného (stěžovatele).

[20] I podle Nejvyššího správního soudu bylo v daném atypickém případě (viz výše) nutno při rozvrhu náhrady exekučních nákladů velmi pečlivě vážit rozsah vymáhaných povinností připadajících na jednotlivé povinné (§ 116 odst. 5 správního řádu), což se však nestalo. Správní orgány zcela mechanicky vychází z toho, že náklady za práce související s odstraněním stavby a likvidací odpadu z odstraňované stavby činily 253 785 Kč a bez dalšího po žalobkyni požadují uhradit ¼ těchto nákladů.

[21] Ani v kasační stížnosti přitom žalovaný nezpochybňuje závěr krajského soudu, že demolice, resp. následné stavební úpravy nebyly provedeny přímo na nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně, ale na menší „zbytkové“ pergole navazující na prodejnu osoby zúčastněné na řízení I), resp. dotýkající se budovy obchodního centra v místě č. p. X, jejímž vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení II). Objekt ve vlastnictví žalobkyně č. p. X přitom nemá přímou vazbu na odstraňovanou stavbu hlavní pergoly, neboť mezi č. p. X a odstraňovanou stavbou se nachází ještě jiná, menší pergola (na pozemku p. č. 544/1, tedy na pozemku ve vlastnictví města Orlová), a tato menší pergola nebyla odstraňována. Demolice stavby se tedy nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně dotýkala jen okrajově, resp. nepřímo, čemuž však rozvržení exekučních nákladů neodpovídalo.

[22] I přesto však správní orgány ukládají žalobkyni uhradit částku ve výši ¼ za demolici stavby pergoly. Nutno dodat, že stejnou částku mělo hradit i město Orlová, tedy vlastník pozemku, na kterém byla odstraňována téměř celá stavba.

[23] Nejvyšší správní soud přitom podobně jako krajský soud nezpochybňuje existenci exekučního titulu (rozhodnutí o odstranění stavby), jakož ani to, že se žalobkyně proti rozhodnutí o odstranění stavby (jakož ani proti exekučnímu příkazu) nebránila. To však nic nemění na povinnostech správního orgánu v daném řízení (rozvržení nákladů exekuce). Soud rozumí i tomu, že správní orgán musel při vydání rozhodnutí o odstranění stavby postupovat s ohledem na nebezpečí hrozící ze zřícení stavby urychleně. Předmětem soudního přezkumu však je rozhodnutí o rozvržení nákladů exekuce, tj. rozhodnutí, které bylo vydáváno až poté, co byla exekuce provedena. Správní orgán tedy nebyl pod tlakem hrozby ze zřícení stavby, resp. ohrožení životů občanů pod stavbou procházejících. Bylo proto třeba očekávat, že rozhodnutí bude věnovat náležitou pozornost a důkladně se vypořádá s uplatněnou argumentací opírající se o fakticitu provedené demolice, resp. o to, že provedená demolice stavby se nemovitosti žalobkyně ve skutečnosti přímo nedotýkala. To se však nestalo (viz výše). Ani žalovaný se pak řádně nevypořádal s uplatněnými odvolacími námitkami, zejména pak s námitkou žalobkyně, že měla hradit pouze částku 6 535,77 Kč (a nikoliv částku 78 147,25 Kč). V daném exekučním řízení (jakož i v předcházejících řízeních) přitom bylo postupováno podle správního řádu. Tento zákon ukládá správním orgánům řadu povinností, mj. povinnost zjistit skutečný stav věci a povinnosti dbát na to, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu (srov. §

2 odst. 4 a § 3 správního řádu), přičemž své závěry musí náležitě odůvodnit, v opačném případě zatíží rozhodnutí nepřezkoumatelností (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25 atp.). Jinými slovy, hodlá-li orgán veřejné správy ukládat povinnosti fyzickým či právnickým osobám, musí náležitě odůvodnit na základě čeho tak činí a proč tak činí. Jen tak může jeho rozhodnutí v následném soudním přezkumu dostát.

[24] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně byla v řízení úspěšná; nebyla však zastoupena advokátem a ani na základě výzvy soudu nespecifikovala vzniklé náklady řízení. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů.

[26] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení 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 osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 11. října 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu