ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **I. K.**, zast. Mgr. Pavlem Drumevem, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2014, č. j. MHMP 1349546/2014, sp. zn. S-MHMP 1069526/2014/SUP/Ka, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. A. R.**, **II) Ing. D. R.**, **III) S. R.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2017, č. j. 3 A 150/2014 - 70,

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. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále také „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného jako odvolacího správního orgánu ze dne 23. 9. 2014, č. j. MHMP 1349546/2014, sp. zn. S-MHMP 1069526/2014/SUP/Ka, jímž bylo potvrzeno odvoláním žalobkyně napadené rozhodnutí Úřadu městské části Praha 18, odboru výstavby a územního rozhodování (dále jen „stavební úřad“), ze dne 12. 5. 2014, č. j. MC18 12401/2014 OVÚR. Stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby, která plní doplňkovou funkci k rodinnému bydlení, v dokumentaci označené jako „betonový zahradní obal na zeminu“ (dále jen „stavba“).

[2] Stavební úřad žádost o dodatečné povolení stavby zamítl, neboť zjistil skutečnost, pro kterou jí nebylo možno vyhovět. Touto skutečností bylo jeho rozhodnutí o výjimce z čl. 8 odst. 5 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze, ve znění v době rozhodné (dále jen „OTTP"), ze dne 6. 2. 2014, č. j. MC18 4362/2014 OVÚR (dále jen „rozhodnutí o neudělení výjimky"), tedy o výjimce z minimální vzdálenosti 1,5 metru stavby od společné hranice pozemků rodinných domů, neboť stavba se nachází na hranici sousedního pozemku. Řízení o výjimce bylo předběžnou otázkou pro vydání rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby. Žádost o udělení výjimky, kterou žalobkyně podala zároveň se žádostí o dodatečné povolení stavby, byla zamítnuta, protože žalobkyně neprokázala, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu ve smyslu OTTP, a proto byla zamítnuta i žádost o dodatečné povolení stavby. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby žalobkyně napadla odvoláním, které žalovaný svým v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl, přičemž toto rozhodnutí žalovaného jako odvolacího správního orgánu bylo na základě podané žaloby předmětem soudního přezkumu v řízení před městským soudem.

[3] V soudním řízení žalobkyně namítala, že stavební úřad stavbu nesprávně pojmenoval jako betonový zahradní obal, přičemž jde o opěrnou zeď, která ani nevyžaduje udělení výjimky z čl. 8 odst. 5 OTTP, dále neprovedl místní šetření, čímž nedostatečně zjistil skutkový stav. Navíc na odstranění stavby, ke kterému nevydání dodatečného stavebního povolení s ohledem na již zahájené řízení o odstranění stavby povede, není veřejný zájem, stavba neohrožuje zdraví ani životy lidí, nezasahuje do práv jiných osob, naopak žalobkyni by vznikly náklady s odstraněním stavby.

[4] Městský soud posoudil žalobní námitky následovně. Je povinností stavebníka uvést název a účel stavby dle § 18b a přílohy č. 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění v době rozhodné (dále jen „vyhláška"), přičemž sama žalobkyně stavbu ve své žádosti o dodatečné povolení stavby i v dokumentaci označila jako betonový obal na zeminu. Nejenže žalobkyně byly povinna uvést název a účel stavby, ale současně nesla v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108) důkazní břemeno stran splnění podmínek pro vydání dodatečného stavebního povolení, tedy i uvedení a prokázání toho, o jakou stavbu jde. Stavební úřad ostatně nebyl oprávněn, tím méně povinen název a účel stavby v žádosti žalobkyně svévolně měnit ani ji upozornit, jak by měla svoji žádost změnit, aby byla úspěšná. Opačný postup by byl v rozporu se zásadou dispoziční správního řízení i se zásadou legality, dle které mohou správní orgány postupovat pouze v rámci a mezích zákona. Žalobkyně sama mohla svoji žádost změnit, o což se však ani nepokusila, a proto byla tato námitka nedůvodná stejně jako námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Místní šetření by nepřineslo další důvody, pro které by měla být udělena výjimka z OTTP a stavba následně dodatečně povolena, neboť stavební úřad byl se situací v místě samém dostatečně seznámen i prostřednictvím fotodokumentace. Konečně institut správního uvážení se v řízení o dodatečném povolení stavby dle již výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu nepoužije. Pokud jsou splněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby, stavební úřad stavbu povolí, v opačném případě nikoliv. Skutečnost, že nepovolená stavba nikoho neohrožuje nebo nezasahuje do práv jiného, je nerozhodná, naopak s náklady na odstranění stavby musí stavebník nepovolené stavby počítat a nemohou být důvodem pro její dodatečné povolení.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Včas podanou kasační stížností se stěžovatelka domáhá zrušení výše uvedeného rozsudku městského soudu z důvodů, jež lze dle jejího názoru podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatelka stejně jako v žalobě tvrdí, že předmětná stavba není betonovým zahradním obalem na zeminu, nýbrž opěrnou zdí, která nevyžaduje vydání výjimky z čl. 8 odst. 5 OTTP. Uvedení názvu stavby není rozhodné, neboť žádost stěžovatelky měla být posuzována z materiálního hlediska, tedy podle skutečného obsahu žádosti, nikoliv podle názvu stavby. Betonový zahradní obal na zeminu není žádným technickým pojmem. Navíc veřejná správa je službou veřejnosti a správní orgány mají podle možností vycházet vstříc, a proto nesouhlasí s právním názorem městského soudu, dle kterého nebyl stavební úřad oprávněn ani povinen upozornit stěžovatelku, jak změnit svoji žádost, aby byla úspěšná.

[6] Dále správní orgány pochybily tím, že nedostatečně zjistily skutkový stav, neboť mělo být provedeno místní šetření, o jehož nezbytnosti svědčí i to, že stavební úřad nesprávně určil druh stavby, která dnes slouží jako opěrná zeď. V této souvislosti nesouhlasí s názorem městského soudu, že místní šetření by nepřineslo nová zjištění ohledně umístění a vlastností stavby, než která jsou zjistitelná z fotografií, neboť poté by nebylo místní šetření nutné konat zřejmě v žádné věci. Konečně na odstranění stavby není veřejný zájem, naopak stěžovatelce by způsobilo ekonomické náklady, znemožnilo by jí užívat podstatnou část jejího majetku a ohrozilo by sesuvem půdy ostatní pozemky. Stěžovatelka uzavírá, že splnila veškeré požadavky pro to, aby jí byla udělena výjimka z čl. 8 odst. 5 OTTP a stavba následně dodatečně povolena, a proto z výše uvedených důvodů navrhuje zrušení rozsudku městského soudu stejně jako rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný se zcela ztotožňuje s odůvodněním kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu a odkazuje na své vyjádření k podané žalobě. Nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že stavební úřad měl na žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby nazvané „betonový zahradní obal na zeminu" reagovat poučením o skutečném účelu stavby, ani s názorem žalobkyně, že stavba je opěrnou zdí zeminy, kterou stěžovatelka zasypala svůj dřívější bazén. Rozhodnou skutečností je však toliko neudělení výjimky z čl. 8 odst. 5 OTTP, a proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

IV. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[8] Osoby zúčastněné na řízení se plně ztotožňují se stanoviskem žalovaného i s rozsudkem městského soudu a uvádějí, že stavební úřad nevycházel pouze z názvu stavby, jak ji ostatně v žádosti o dodatečné povolení stavby označila stěžovatelka, ale z celkového posouzení na základě projektové dokumentace a několika místních šetření. Jde o nadzemní těleso, které nemůže sloužit jako opěrná stěna mezi pozemky. Navíc jde o nepovolenou stavbu na samé hranici pozemku, která omezuje jejich práva a její dopad na okolí tedy není nulový, jak se stěžovatelka snaží naznačit. Ze všech uvedených důvodů navrhují zamítnutí kasační stížnosti.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti kterému je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud je v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem kasační stížnosti a důvody, pro které je podána. Stěžovatelka je názoru, že její žádost o povolení výjimky z čl. 8 odst. 5 OTTP podaná dne 7. 9. 2012 (dále jen „žádost“), která byla zároveň podána jako žádost o dodatečné povolení stavby, byla posouzena pouze formálně podle názvu stavby, který však neodpovídal stavbě samotné, neboť jde o opěrnou zeď. Z obsahu správních spisů, jak ze spisu vztahujícího se k řízení o výjimce, tak ze spisu vztahujícího se k řízení o dodatečném stavebním povolení, vyplývá, že to byla stěžovatelka, kdo stavbu označila jako „betonový zahradní obal na zeminu“ v její žádosti, nicméně pro posouzení kasační námitky je rozhodující skutečný obsah žádosti, tedy zda správní orgán žádost posoudil z materiálního hlediska a zda byl předmět správních řízení vymezen obsahem žádosti, nikoliv jen názvem stavby. Kasační soud se tedy zaměřil na podanou žádost včetně její přílohy, kterou je projektová dokumentace provedená autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby Ing. M. G. ze září 2012 obsahující také technické zprávy, a to průvodní a souhrnnou, z nichž je patrný technický popis stavby. Dle těchto zpráv jde o celoobvodovou vanu vč. dna z betonu armovaného výztuží o rozměrech 4,2 m x 5,8 m o výšce 1,4 m, přičemž na výšku vystupuje nad úroveň přilehlého pozemku. V souladu s judikaturou zdejšího soudu (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2011, č. j. 67/2011 - 108) je odpovědností stavebníka prokázat naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, k nimž patří i v souladu s § 18b přílohou č. 9 vyhlášky uvedení názvu a účelu stavby. Stěžovatelka stavbu označila jako „betonový zahradní obal na zeminu“ a své označení stavby podpořila projektovou dokumentací, která obsahuje výše uvedený technický popis stavby.

[11] Stavební úřad tedy měl jasně vymezený předmět řízení. Žádost nebyla vnitřně rozporná, neboť označení betonový zahradní obal odpovídá uvedenému technickému popisu. Stavební úřad nepojal pochybnost o žádosti z obsahového hlediska, stěžovatelka svoji žádost nijak nedoplňovala a z průběhu správních řízení až do vydání rozhodnutí o neudělení výjimky z OTTP nic nenasvědčovalo tomu, že by mělo jít o stavbu jinou. V této situaci by poučování stěžovatelky stran obsahu její žádosti, tedy stavby, ohledně které požaduje udělení výjimky z čl. 8 odst. 5 OTTP a dodatečné stavební povolení, bylo nejen

nadbytečné, nýbrž i zbytečné, protože argumentaci stavbou jako opěrnou zdí stěžovatelka prvně uplatnila až v podaných odvoláních jak proti rozhodnutí o neudělení výjimky, tak proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení. Teprve v tento okamžik mohly správní orgány reagovat na odvolací námitku, přičemž žalovaný tak učinil ve svém žalobou napadeném rozhodnutí. Žalovaný zhodnotil argumentaci opěrnou zdí jako zcela účelovou, zejména s ohledem na skutečnost, že žádná opěrná zeď před provedením stavby nebyla potřeba z důvodu rovinatosti terénu.

[12] Z obsahu spisu vyplývá, že tato argumentace byla stěžovatelkou použita v situaci, kdy jí stavebním úřadem nebylo vyhověno a její žádost byla zamítnuta, což není jednání právem zakázané, nicméně pak se nelze po správním orgánu prvního stupně (stavebním úřadu) dovolávat veřejné správy jako služby veřejnosti, která má dotčeným osobám vycházet vstříc, neboť stavební úřad vycházel z podané žádosti, přičemž pohlížet na stavbu jako na opěrnou zeď s ohledem na výše uvedený technický popis a na zásadu dispoziční nebylo možné. Kasační soud se plně ztotožňuje s právním názorem městského soudu, že správní orgány nejsou oprávněny měnit žádosti žadatelů tak, aby byly schváleny nebo jim v tomto směru dávat pokyny. Služba veřejnosti není totožná s pojmem vyhovění žádosti. V rámci vstřícnosti by bylo možné uvažovat o přiměřeném poučení stěžovatelky, avšak nikoliv o tom, jakou stavbu si má nechat schvalovat. Stavební úřad žádost stěžovatelky posoudil komplexně včetně jejího technického řešení, a proto kasační soud námitku nesprávného posouzení žádosti stěžovatelky shledává jako nedůvodnou.

[13] Stěžovatelka dále namítala nedostatečně zjištěný skutkový stav pro vydání rozhodnutí o neudělení výjimky a následné zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť má za to, že podklady ve spisovém materiálu jsou nedostatečné. Kasační soud se zaměřil na to, zda byl v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. V návaznosti na posouzení důvodnosti kasační námitky jsou důležité okolnosti případu, tedy posouzení, zda zjištěný skutkový stav je dostatečně zjištěn pro rozhodnutí, zda bylo možné rozhodnout o udělení či neudělení výjimky z čl. 8 odst. 5 OTTP, neboť neudělení výjimky je stěžejní skutečností, pro kterou stěžovatelce nebylo dodatečné stavební povolení uděleno. Je vhodné připomenout, že stěžovatelka byla navíc vyzvána k doplnění relevantních důvodů udělení výjimky z OTTP, přičemž důvod, který uvedla, je ten, že stavba už stojí. Tyto skutečnosti stěžovatelka nepopírá, pouze tvrdí, že podklady stran skutkového zjištění jsou nedostatečné.

[14] Nejvyšší správní soud však námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu shledává nedůvodnou. Námitka by byla důvodná pouze tehdy, pokud by stěžovatelka sama předložila jinou verzi reality, než která je založena ve spise, tedy tvrdila by, že vzdálenost stavby 1,5 m od společné hranice pozemků rodinných domů je dodržena anebo, že jsou dány důvody pro udělení výjimky, které uplatnila nejpozději v podané žalobě. Paušální tvrzení nedostatečně zjištěného skutkového stavu neobstojí, neboť z podkladů ve správním spise založených naopak skutkový stav v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí o výjimce jasně vyplývá, stěžovatelka žádné relevantní důvody pro její udělení neuvedla, a proto se zdejší soud ztotožňuje s názorem městského soudu, že si lze jen stěží představit, že by místním šetřením vyšly najevo nové relevantní skutečnosti, než které jsou zjistitelné z fotodokumentace.

[15] Otázka veřejného zájmu na odstranění stavby je v této věci irelevantní, neboť stěžovatelka neprokázala, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu dle § 129 odst. 3 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění v době rozhodné (dále jen „stavební zákon"). Stěžovatelce nebyla udělena výjimka z čl. 8 odst. 5 OTTP, přičemž nenaplnění byť jediné ze zákonných podmínek uvedených v § 129 odst. 3 stavebního zákona je důvodem k dodatečnému nepovolení stavby, a proto kasační námitka nedostatku veřejného zájmu na odstranění stavby je nedůvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[17] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

[18] Osoby zúčastněné na řízení nemají dle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení, protože jim soud žádnou povinnost neuložil.

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

V Brně dne 25. července 2018

JUDr. Radan Malík
předseda senátu