



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce **P. K.**, zastoupeného advokátkou JUDr. Marcelou Neuwirthovou se sídlem Dělnická 1a/434, Havířov - Město, proti žalovanému **Magistrátu města Ostravy** se sídlem Prokešovo nám. 8, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 6. 2005 č. j. 22 Ca 144/2004 - 67,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal včas kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 6. 2005 č. j. 22 Ca 144/2004 - 67, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2004 č. j. Správ/ÚSR/2904/03/04/Ba a rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Žalobce se žalobou domáhal přezkoumání shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Statutárního města Ostravy, Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz (dále jen „stavební úřad“) ze dne 15. 9. 2003 č. j. OVY/R63,R78/03/Vo/Hu, jímž stavební úřad uložil žalobci pokutu ve výši 300 000 Kč za protiprávní jednání uvedené v ust. § 106 odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Pokuta byla žalobci udělena za to, že jako stavebník prováděl od ledna 2003 změnu stavby, stavební

úpravy v části 1. nadzemního podlaží domu, ulice J., U., N., parc. č. 373/2 v k. ú. M. O., který je nemovitou kulturní památkou (tzv. P. E.), v prostoru restaurace a kavárny, bez stavebního povolení a nesplnil výzvu orgánu státního stavebního dohledu ze dne 3. 2. 2003, aby bezodkladně zastavil práce na výše uvedené stavbě nepovolené stavebním úřadem. Změna stavby spočívala v provádění stavebních úprav, kterými byl prostor restaurace a kavárny dispozičně rozčleněn: zděnými příčkami a vyzděným barem; pilíři s překlenutím jejich rozestupů oblouky-arkádami se stříškou; zděnými pilíři a na nich uloženou dřevěnou konstrukcí-pergoly s dřevěným podhledem, se zvýšenou palubkovou podlahou a zděnými pilíři pro ukotvení zábradlí. Část dřevěného zábradlí schodiště na galerii byla odstraněna, bylo započato s prováděním nového zábradlí vyzděním cihelných pilířů. Provedené změny stavby, stavební úpravy, byly zjištěny orgánem státního stavebního dozoru dne 31. 1. 2003, kdy byla pořízena fotodokumentace. Pokuta byla dále uložena za to, že žalobce nerespektoval výzvu orgánu státního stavebního dohledu, aby bezodkladně zastavil práce na uvedené stavbě, nepovolené stavebním úřadem, a v provádění prací dále pokračoval. Nesplnění výzvy orgánu státního stavebního dohledu bylo zjištěno následnou kontrolou tímto orgánem dne 6. 2. 2003.

Žalobce v žalobě namítal, že došlo k porušení ust. § 18 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), neboť stavební úřad rozhodl o zahájení řízení a údajný protiprávní postup vymezil tak, že odkázal na protokol o provedené kontrole změny dokončené stavby ze dne 3. 2. 2003, přičemž tento protokol nebyl ani součástí, ani přílohou oznámení rozhodnutí o zahájení správního řízení. Podle judikatury je však nutno vymezit skutek, pro který je správní řízení vedeno, což se nestalo. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s ust. § 32 odst. 1 správního řádu na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, když nebylo prokázáno, že stavební úpravy bez stavebního povolení provedl žalobce. Z fotodokumentace ze dne 31. 1. 2003 lze zjistit pouze stav nemovitosti, nikoli skutečnost, kdo tyto stavební úpravy provedl. Žalobce tvrdil, že neprováděl na uvedených nemovitostech žádné práce, které by podléhaly režimu stavebního povolení. Správní orgány obou stupňů nezdůvodnily, z jakého důvodu je nutno uvedené stavební úpravy považovat za stavební úpravy, které podléhají režimu stavebního povolení, event. které z nich vyžadují pouze ohlášení či které jsou zcela vyňaty z úpravy stavebního zákona. Stavební úřad tak porušil ust. § 59 odst. 3 správního řádu, neboť byl vázán právním názorem žalovaného, vysloveným v předchozím rozhodnutí ze dne 17. 6. 2003 č. j. Správ/ÚSR/1470/2003, aby se podrobněji zabýval provedenými stavebními úpravami a rozlišil, které z nich by za normálních okolností bylo možno provést pouze na základě ohlášení a na které by bylo nutno vydat stavební povolení. Podle názoru žalobce není z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, které konkrétní provedené úpravy žalovaný považuje za úpravy podléhající režimu stavebního povolení. Provedenými pracemi nedošlo ke změně účelu stavby, nedošlo k zásahu do nosných konstrukcí a nedošlo ke změně vzhledu stavby, přičemž vzhled stavby je třeba chápat z hlediska vnímání jako celku vně, případně z hlediska jiného vnitřního rozmístění místností. Pokud by tedy bylo prokázáno, že žalobce provedl předmětné stavební úpravy, tak se podle ust. § 55 a 139b odst. 3 stavebního zákona jednalo o stavební úpravy, u nichž postačuje pouze ohlášení. Nemohlo tudíž dojít k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ust. § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Postupem žalovaného došlo k porušení ust. § 3, 34 a 46 správního řádu a ust. § 54, 55 a 139b stavebního zákona. Žalovaný dále nesprávně vycházel z toho, že na P. E. se vztahuje památková ochrana, resp. přecenil význam pojmu „památková“ ve smyslu zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon č. 20/1987 Sb.“) Z evidenčního listu této nemovité kulturní památky vyplývá, že památková ochrana se nevztahuje na interiér budovy. Jelikož jednání žalobce bylo kvalifikováno podle § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, žalobce navrhl, aby krajský soud řízení podle § 48 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb.,

soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přerušil a podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení slov „od 200 000 Kč“ v § 106 odst. 3 téhož zákona, pro neslučitelnost s principy právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy a rozpor s čl. 1 a 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce v tomto směru poukázal analogicky na nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, vyhlášený pod č. 405/2002 Sb., kterým byla v ust. § 106 odst. 3 stavebního zákona zrušena slova „od 500 000 Kč“.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Odkázal na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a zdůraznil, že každý, kdo hodlá provádět stavbu (stavební práce), by měl svůj záměr nejprve v dostatečném časovém předstihu projednat s příslušným stavebním úřadem, který je oprávněn zamýšlenou stavbu posoudit a stanovit příslušný povolení režim. V 1. nadzemním podlaží byly prováděny ty stavební úpravy, jak jsou shora popsány. Stavební úřad dospěl k závěru, že na tyto práce bylo nutno vydat stavební povolení, a to mj. z toho důvodu, že nově zřízenými stavebními úpravami dochází k přetížení stropu nad 1. nadzemním podlažím, tedy dochází k zásahu do statiky. Stavební úřad podle názoru žalovaného postupoval v souladu se stavebním zákonem. Názor žalobce, že uvedené stavební úpravy bylo možno provádět pouze na základě ohlášení, je mylný. Skutečnost, že stavební úpravy prováděl žalobce, vyplývá mj. z protokolu o ústním jednání ze dne 21. 2. 2003, kdy samotný žalobce nazval prováděné stavební úpravy „interiérovými úpravami“ a do protokolu výslovně uvedl, že tyto úpravy provádí svépomocí. Správní orgán je povinen oznámit zahájení správního řízení o správním deliktu, přičemž obsah ani forma tohoto úkonu nejsou předepsány. V oznámení o zahájení řízení o správním deliktu ze dne 3. 2. 2003 stavební úřad uvedl stručný popis protiprávního jednání a příslušné ustanovení stavebního zákona, podle něhož měla být uložena sankce, s odkazem na protokol orgánu státního stavebního dohledu. Žalovaný zdůraznil, že žalobce byl s obsahem protokolu a se skutkovou podstatou správního deliktu řádně seznámen, protože protokol podepsal a převzal jeho kopii.

V dalším podání žalobce poukázal na znalecký posudek ing. T. M., vypracovaný v rámci řízení o odstranění stavby, podle kterého nejsou úpravy, které měl žalobce provést, stavbami, nýbrž pouze „kulisami“. Nejedná se tedy o takové úpravy, které by podléhaly režimu stavebního povolení. Žalobce též předložil znalecký posudek PhDr. S. J., podle něhož nedošlo předmětnými stavebními úpravami k nezvratnému porušení P. E. V dalším podání žalobce navrhl k důkazu interní sdělení hlavního architekta Statutárního města Ostravy ze dne 11. 8. 2004, podle něhož interiér jednotlivých provozoven P. E. není předmětem památkové ochrany, protože z evidenčního listu nemovité kulturní památky vyplývá, že důvodem prohlášení objektu kulturní památkou byla dominantní urbanisticky významná poloha domu a kvalitní architektura exteriéru, projevující se ve třech uličních fasádách, zatímco u interiéru je zmíněn pouze způsob užívání.

Krajský soud neshledal důvodnou námitku týkající se porušení ust. § 18 správního řádu. Povinností správního orgánu je uvědomit o zahájení řízení všechny známé účastníky řízení. Smyslem a účelem této povinnosti správního orgánu je, aby účastníci řízení mohli řádně realizovat svá procesní práva, např. právo navrhnout důkazy, právo vyjádřit se k předmětu řízení, k podkladům pro rozhodnutí a ke způsobu jejich získání, právo nahlížet do spisů. Proto je nezbytné v oznámení o zahájení řízení vymežit jeho předmět natolik určitě, aby bylo účastníkům zřejmé, čeho se řízení bude týkat. V případě zahájení řízení o správním deliktu je třeba mj. nezaměnitelným způsobem uvést konkrétní skutek, ve kterém je spatřováno naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu. V projednávané věci

stavební úřad v souladu s ust. § 18 odst. 3 správního řádu oznámil žalobci zahájení řízení o správním deliktu dopisem ze dne 3. 2. 2003, ve kterém uvedl, že podle oznámení orgánu státního stavebního dohledu se dopustil protiprávního jednání podle § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona tím, že v 1. nadzemním podlaží P. E. provádí změnu stavby, stavební úpravy bez stavebního povolení. Stavební úřad v podrobnostech odkázal na protokol orgánu státního stavebního dohledu ze dne 3. 2. 2003, ve kterém je popsán rozsah, charakter a umístění prováděných stavebních úprav, zjištěný při kontrole dne 31. 1. 2003. Žalobce byl s obsahem tohoto protokolu seznámen, což stvrdil svým podpisem. Vzhledem k tomu muselo být žalobci zřejmé, co je předmětem řízení (co je mu konkrétně vytýkáno), i když protokol orgánu státního stavebního dohledu nebyl přílohou oznámení o zahájení řízení. Podle názoru krajského soudu žalobce nebyl tímto postupem stavebního úřadu zkrácen na svých procesních právech.

Krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou též žalobní námitku vytýkající, že ve správním řízení bylo nedostatečným způsobem prokázáno, že by uvedené stavební úpravy provedl žalobce. Krajský soud z obsahu správních spisů zjistil, že žalobce do protokolu o ústním jednání ze dne 21. 2. 2003 výslovně uvedl, že tyto úpravy si provádí sám svépomocí a odborný dozor na stavbě provádí J. F. Proto správní orgány naprosto důvodně a logicky vycházely z toho, že stavební úpravy provedl žalobce. V této části má závěr o skutkovém stavu jednoznačně oporu ve správních spisech.

Krajský soud neshledal důvodnými ani žalobní námitky, že u uvedených stavebních úprav postačovalo pouze ohlášení stavebnímu úřadu. Ze znění ust. § 54, 55 odst. 1, odst. 2 písm. b) a § 139b odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že stavební úpravy dokončených staveb obecně vyžadují stavební povolení. Pouhé ohlášení stavebních úprav je možné při současném splnění těchto podmínek: nemění se vzhled stavby; nemění se způsob užívání stavby; nezasahuje se do nosných konstrukcí. Krajský soud, s odkazem na odbornou literaturu ke stavebnímu zákonu, dovodil, že za zásah do nosných konstrukcí se považuje i jejich přetížení.

Žalobce v kasační stížnosti tvrdí důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Žalobce namítá, že krajský soud nesprávně posoudil jeho opakovanou námitku vztahující se k zahájení správního řízení o pokutě, a to ve vztahu k ust. § 18 odst. 1 a 2 správního řádu. Jestliže v zahájení správního řízení bylo uvedeno: „...blíže viz protokol státního stavebního dohledu ze dne 2. 3. 2003“, pak takové vyjádření zcela nedostačuje k zahájení řízení o správním deliktu. Označení místa, osoby a obecného popisu protiprávního jednání, který je ve skutečnosti vlastně jen citováním ustanovení zákona, není a nemůže být podle názoru žalobce vyjádřením, které nezaměnitelným způsobem domnělý skutek konkretizuje. Takovýto úkon není podle názoru žalobce způsobitelným k tomu, aby vyvolal zamýšlené právní účinky. Podle názoru žalobce je bezpředmětné, že podrobný popis tvrzeného protiprávního jednání je obsažen v protokolu orgánu státního stavebního dohledu ze dne 2. 3. 2003, byť s ním byl žalobce seznámen, avšak za zcela jiných okolností. Žalobce má za to, že pokud nebyl skutek v rozhodnutí o oznámení zahájení řízení náležitě popsán, byla dotčena ust. § 18 odst. 1 a 2 správního řádu, a to zvláště za situace, kdy tento protokol nebyl součástí ani přílohou oznámení o zahájení řízení.

Žalobce dále namítá, že ve všech fázích řízení shodně tvrdil, že stavební práce, na které je podle stavebního zákona třeba povolení, neprováděl. Připustil naopak, že prováděl

interiérové úpravy. Krajský soud však tento termín vztáhl přímo ke stavebním úpravám, pro které bylo řízení o správním deliktu zahájeno. Za dobu probíhajících řízení nebylo vůbec prokázáno, že stavební úpravy prováděl právě žalobce. Krajský soud vyvodil sám úvahy o hodnocení žalovaného, aniž by měly v odůvodnění rozhodnutí žalovaného zřejmý podklad. Podle názoru žalobce je takovéto jednání soudu nepřipustné. Pokud úsudky správního orgánu nevyplývají z odůvodnění jeho rozhodnutí, nemůže je soud dotvářet. Stejně tak naopak, z odůvodnění správního rozhodnutí musí být zřejmé, jaké úvahy správní orgán vedly k závěrům vyjádřeným ve výroku jeho rozhodnutí.

Žalobce navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc vrácena Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí, protože stížnostní důvody žalobce považuje za neopodstatněné a má za to, že žalobce nebyl zkrácen ve svých subjektivních právech.

Nejvyšší správní soud, vázán důvody a rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), posoudil kasační stížnost takto:

Pokud jde o námitku tvrdící porušení ust. § 18 odst. 2 a 3 správního řádu, z obsahu správního spisu vyplývá, že stavební úřad oznámil žalobci zahájení řízení o správním deliktu dopisem ze dne 3. 2. 2003. V něm je uvedeno, že podle oznámení orgánu státního stavebního dohledu se dopustil protiprávního jednání podle § 106 odst. 2 písm. b) stavebního zákona tím, že v 1. nadzemním podlaží P. E. provádí změnu stavby, stavební úpravy, bez stavebního povolení, „blíže viz protokol státního stavebního dohledu ze dne 3. února 2003“. V tomto protokolu, který byl vyhotoven téhož dne, kdy stavební úřad vyhotovil oznámení o zahájení řízení o správním deliktu, a s nímž byl žalobce nepochybně seznámen, neboť jej podepsal, jsou uvedeny podrobnosti o prováděných stavebních úpravách.

Nejvyšší správní soud, shodně s krajským soudem, za této situace dospívá k závěru, že žalobce nemohl mít pochybnosti o tom, co je předmětem řízení o správním deliktu. Žalobce tedy nebyl tímto postupem stavebního úřadu zkrácen na svých procesních právech a tato námitka není důvodná.

K námitce, že nebylo prokázáno, že stavební práce prováděl žalobce, se uvádí:

Úpravy, které byly prováděny, nazval žalobce v protokolu o ústním jednání ze dne 21. 2. 2003 interierovými úpravami a uvedl, že tyto úpravy si provádí svépomocí a odborný dozor na stavbě provádí J. F.

Správní orgány obou stupňů i krajský soud proto logicky vycházely ze skutečnosti, že úpravy, které byly prováděny a které jsou stavebními úpravami, provedl žalobce. Poznává se, že pokud by se skutečně jednalo o „interiérové“ úpravy, nebylo by třeba, aby nad nimi někdo prováděl odborný stavební dozor. Proto závěr o tom, že stavební úpravy prováděl žalobce, má oporu ve správních spisech. V řízení nevyšlo najevo, že by byly prováděny dvojí úpravy – interiérové a stavební. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje tuto námitku za důvodnou.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 19. října 2006

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

