



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: **a) Mgr. D. S., b) Ing. I. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) V. R., 2) M. R.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2006, č. j. 5 Ca 46/2005 - 39,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2006, č. j. 5 Ca 46/2005 - 39, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního a stavebního řízení ze dne 13. 12. 2004, č. j. ÚSR 5293/04/KE, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobců a dalších odvolatelů a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 23. 8. 2004, č. j. výst.4991/04/Č/P1693/24-Dp/Lu, kterým byla dodatečně povolena změna stavby rodinného domu č. p. 1786 v Černošicích. Ohledně charakteru řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) městský soud uvedl, že v řízení o dodatečném povolení stavby je postup stavebního úřadu obdobný jako v řízení o vydání stavebního povolení a vztahuje se na něj rovněž § 19 vyhlášky č. 132/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „prováděcí vyhláška), jenž mezi náležitostmi stavebního povolení uvádí rozhodnutí o námitkách účastníků řízení (§ 19 písm. e) citované vyhlášky). Takový postup je výrazem procesních práv účastníků řízení, aby se správní orgán vypořádal s jejich námitkami v prvostupňovém rozhodnutí. Rozhodnutí o námitkách musí být začleněno do výrokové části rozhodnutí a musí být

formulováno dostatečně konkrétně a určitě. V daném případě stavební úřad ve výrokové části rozhodnutí vůbec nerozhodl o námitkách účastníků řízení. Stěžovatel pak v odůvodnění svého rozhodnutí pouze obecně shrnul obsah všech námitek odvolatelů, aniž by se s jednotlivými námitkami konkrétních odvolatelů řádně vypořádal a odstranil výše uvedenou vadu prvostupňového rozhodnutí. Městský soud proto dospěl k závěru, že výše uvedený postup představuje podstatnou vadu řízení vyústující v nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Co se týče námitek ohledně nutnosti započítat parkovací plochy do zpevněných ploch, konkrétně ohledně zpochybnění znaleckých posudků, městský soud uvedl, že jeden znalecký posudek byl vypracován znalcem z oboru ekonomika, který není adekvátním k posouzení předmětné otázky. Dále zdůraznil, že správní orgány jsou samy odborným orgánem státní správy, a proto odůvodnění odkazující pouze na předložené znalecké posudky bez vlastního posouzení a vyhodnocení jednotlivých skutečností a důkazů je zcela nedostatečné. V obou správních rozhodnutích absentuje jakýkoliv seriózně zdůvodněný názor, kterým by byl odůvodněn odlišný závěr vyjádřený stěžovatelem v jeho rozhodnutí ze dne 17. 6. 2004. Jelikož je posuzovaná otázka v předmětném řízení otázkou zásadní, neboť je od jejího řešení odvislé překročení základního regulačního kritéria pro danou oblast s čistým bydlením, bylo na místě, aby se již stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 23. 8. 2004 vypořádal se skutečností, že nerespektoval závazné stanovisko stěžovatele, který ve svém rozhodnutí ze dne 17. 6. 2004 shledal plochu řešenou ze zatravnovacích panelů z recyklovaného materiálu plochou zpevněnou, kterou je nutné započíst do celkové zastavěné plochy pozemku s ohledem na regulativy dané oblasti, a proto rozhodnutí stavebního úřadu I. stupně ze dne 9. 3. 2004 zrušil. Zcela nepřipadnou byla městským soudem shledána argumentace stěžovatele, že manželé S. nepředložili žádné důkazy zpochybňující znalecké posudky. Uvedl, že pro správní orgán představuje zásada objektivní (materiální) pravdy i povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, který je podkladem pro rozhodnutí, přičemž není vázán jen návrhy účastníků. Důvodnou byla dále shledána námitka, že stavební úřad učinil součástí stavebního povolení stavbu plotové zdi, ačkoliv nebyla v době rozhodování předložena stavebnímu úřadu dokumentace k této stavbě.

Proti tomuto rozsudku podal v zákonné lhůtě stěžovatel kasační stížnost. Jako důvod kasační stížnosti uvedl „nesprávné posouzení skutečností nutných pro celkové a spolehlivé zjištění stavu věcí“. Z obsahu kasační stížnosti lze dovodit, že uplatnil zákonné důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále vadu soudního řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tuto vadu spatřuje stěžovatel v tom, že městský soud rozhodl bez jednání, ačkoliv stěžovatel soudu sdělil, že nesouhlasí, aby ve věci bylo rozhodnuto bez jednání. Námitka nesprávného posouzení právní otázky směřuje k výkladu § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona v souvislosti s § 19 prováděcí vyhlášky. Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že postup stavebního úřadu v řízení o dodatečném povolení stavby podle citovaného ustanovení je obdobný jako v řízení o vydání stavebního povolení a že se na toto řízení vztahuje § 19 prováděcí vyhlášky, jež mezi náležitostmi stavebního povolení uvádí rozhodnutí o námitkách účastníků řízení. Stěžovatel namítal, že v § 88 odst. 1 písm. b) ani v jiných ustanoveních stavebního zákona není taxativně uvedeno, že se v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby rozhoduje o námitkách účastníků řízení, pouze se o nich konstatuje v odůvodnění rozhodnutí. V případech, kdy je nepovolená stavba zcela hotová, je již bezpředmětné rozhodovat o námitkách účastníků řízení, protože stavební úřad stavbu buď dodatečně povolí, prokáže-li stavebník, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, nebo nařídí její odstranění. Stěžovatel namítal, že § 19 prováděcí vyhlášky se vztahuje pouze k § 66 stavebního zákona, tedy k řízení o stavebním povolení. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby není podle názoru stěžovatele ve stavebním zákoně specifikováno, a postupuje se proto podle § 47 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“),

kteřý nepožaduje výrok o námitkách. Stěžovatel dále v kasační stížnosti uvedl totožná tvrzení, jaká jsou součástí odůvodnění napadeného rozhodnutí. K otázce zastavěnosti pozemku, na němž je předmětná stavba umístěna, stěžovatel uvedl, že plocha pro parkování má být stavebníkem upravena zatravnovacími tvárnici TRAVEX, které mají být vyplněny zeminou a travním semenem. Tyto plochy se nezapočítávají do zastavěnosti pozemku, což potvrdily i dva znalecké posudky předložené stavebníkem, které není stěžovatel oprávněn zpochybňovat. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 28. 6. 2003 vydal Městský úřad Černošice, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona oznámení o zahájení řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav rozestavěného rodinného domu na pozemku p. č. 1693/24 v k. ú. Černošice ve vlastnictví V. a M. R. (dále jen „stavebníci“) a za tímto účelem nařídil na 24. 7. 2003 ústní jednání spojené s místním šetřením. Dne 7. 7. 2003 požádali stavebníci o dodatečné povolení stavebních úprav, které byly provedeny před dokončením stavby. Přípisy doručenými stavebnímu úřadu dne 14. 7. 2003 požádali dále o dodatečné povolení stavby místností určených pro suchý sklad a sklad odpadků, o dodatečné povolení stavby dvou zdí na hranici jejich pozemku, které by dosahovaly výšky dvou metrů, o dodatečné povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a dodatečné povolení stavebních úprav rozestavěného domu s tím, že všechny materiály a dokumentace byly předloženy k řízení podle § 68 stavebního zákona. Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2004, č. j. výst.175/P1693/24Č/03-dp/Lu rozhodl stavební úřad podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o dodatečném povolení změny stavby rodinného domu před jejím dokončením v následujícím rozsahu: a) stavební úpravy včetně vzduchotechniky za účelem změny využití přízemí rodinného domu na restauraci - pizzerii s tím, že v podkroví zůstanou dvě bytové jednoty, b) stavbu plochy pro parkování - 10 parkovacích míst, c) stavbu plotové zdi na hranici s pozemkem p. č. 1693/14 a zídky u dětského koutku v. 1,80 m a d) stavbu skladu a skladu obalů o rozměrech 1,50 m x 4,95 m. Pod bodem 13. závazných podmínek pro provedení a dokončení stavby bylo uvedeno, že plochy pro parkování budou provedeny ze zatravnovacích panelů z recyklovaného materiálu, vyplněných zeminou a osetých trávou. Proti tomuto uvedenému rozhodnutí podali manželé S. a další odvolatelé odvolání, o kterém rozhodl stěžovatel rozhodnutím ze dne 17. 6. 2004, č. j. ÚSŘ/2388/2004/KE, tak, že je zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí. V dalším řízení předložili stavebníci upravenou projektovou dokumentaci a dva znalecké posudky (znalecký posudek z oboru ekonomika a znalecký posudek z oboru stavebnictví a projektování), které vyloučily, že by bylo možné považovat parkovací plochu upravenou zatravnovacími tvárnici TRAVEX za zpevněnou plochu ve smyslu přílohy č. 2 vyhlášky města Černošice č. 8/2003. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 23. 8. 2004, č. j. výst.4991/04/Č/P1693/24-dp/Lu byla opět podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona dodatečně povolena změna stavby rodinného domu. Manželé S. znovu podali proti tomuto rozhodnutí odvolání, které stěžovatel zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která podle stěžovatele má spočívat v tom, že městský soud rozhodl bez jednání, ačkoliv stěžovatel soudu písemně oznámil, že s takovým postupem nesouhlasí.

Soud rozhoduje bez jednání o věci samé mimo jiné také tehdy, stanoví-li tak zákon (§ 51 odst. 2 s. ř. s.). Podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zruší soud rozhodnutí správního orgánu bez jednání tehdy, dospěje-li po prostudování správních spisů k závěru, že řízení před správním orgánem bylo zatíženo podstatnou vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Výzva zasílaná soudem účastníkům řízení k vyjádření, zda souhlasí s upuštěním od jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), je procesním úkonem, který soud činí v té fázi řízení, která předchází jeho vlastní rozhodovací činnosti. Pokud tedy soud následně po zaslání výzvy a po prostudování spisu a posouzení věci shledá, že jsou dány důvody pro rozhodnutí bez nařízení jednání, je oprávněn tak učinit. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě byl dán důvod k takovému postupu, a závěr městského soudu o vadách řízení, jež jej vedly ke zrušení rozhodnutí stěžovatele bez jednání, považuje za správný.

Námítka nesprávného posouzení právní otázky soudem míří proti právnímu názoru, že postup stavebního úřadu v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je obdobný jako v řízení o vydání stavebního povolení a že se na toto řízení vztahuje § 19 prováděcí vyhlášky, jež mezi náležitostmi stavebního povolení uvádí rozhodnutí o námitkách účastníků řízení. Touto otázkou se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, www.nssoud.cz, publikovaném pod č. 1202/2007 Sb. NSS a Nejvyšší správní soud neshledal v daném případě žádný důvod se od tohoto názoru odchýlit.

Podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby (stavbou je ve smyslu § 88 odst. 1 stavebního zákona nutno rozumět i její část) postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se však nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanové lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

Jak se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve výše označeném rozsudku „rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba nebo její změna povoluje, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius)“. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s právním názorem městského soudu, že rozhodnutí, kterým se dodatečně povoluje stavba, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení a že náležitosti definované v § 19 prováděcí vyhlášky je nutno vztáhnout i na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je zahajováno na návrh stavebníka, který porušil zákon tím, že stavbu prováděl bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. Účelem řízení je dodatečné odstranění této závažné vady, a to pouze za podmínky, že stavebník prokáže, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Pokud mají účastníci řízení právo vznášet námitky v rámci stavebního řízení a stavební úřad se s nimi musí zákonným způsobem vypořádat, tím spíše jim toto právo přísluší v řízení o dodatečném povolení stavby, na jehož počátku nebyla žádost stavebníka o řádné stavební povolení, ale naopak porušení zákona. Opačný názor, který zastává stěžovatel, by vedl k absurdnímu postupu, kdy by stavebník mohl stavbu provádět bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním a tento nedostatek

by následně zhojil podáním žádosti o dodatečné stavební povolení, přičemž v řízení o dodatečném stavebním povolení by však účastníci řízení neměli stejné postavení jako v „řádném“ stavebním řízení. Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal námitku stěžovatele za nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud ve shodě s názorem městského soudu shledal za nedostatečnou argumentaci stěžovatele týkající se otázky zastavěnosti pozemku v souvislosti s parkovací plochou upravenou pomocí zatravněvacích tvárnic TRAVEX. Stěžovatel v podstatě pouze převzal tvrzení uvedená v rozhodnutí stavebního úřadu a v jeho vyjádření k podaným odvoláním, aniž by se alespoň pokusil vypořádat s námitkami odvolatelů. Stěžovatel navíc v rozhodnutí ze dne 13. 12. 2004 uvedl, že plocha pro parkování upravená zatravněvacími tvárnici TRAVEX, které budou vyplněny zeminou promíchanou s travním semenem, se nezapočítává do zastavěnosti pozemku, přitom však v rozhodnutí ze dne 17. 6. 2004 uvedl názor zcela opačný. Z odůvodnění však není zřejmé, z jakých důvodů svůj názor změnil.

Stavební úřad by měl s ohledem na konkrétní okolnosti případu posoudit, zda je stavba v souladu s veřejným zájmem, a to zejména z hledisek územně plánovací dokumentace, cílů a záměrů územního plánování, obecných technických požadavků na výstavbu, technických požadavků na stavby a rovněž zájmů chráněných zvláštními předpisy. Z následného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, vydaného podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, pak musí být zcela seznatelné, že stavebník splnil požadavky stavebního zákona, a proto bylo možno stavbu či její změnu dodatečně povolit. Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 4. 10. 2007, č. j. 9 As 50/2007 - 71, www.nssoud.cz, ve kterém vyjádřil obecný požadavek na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které musí obsahovat relevantní zjištění, úvahy a zdůvodnění, proč je stavba či její změna v souladu s veřejným zájmem (včetně vyloučení možnosti zasahování do jiných práv) a právními předpisy (stavebním zákonem a vyhláškou o obecných technických požadavcích na výstavbu), přičemž jeho závěry musí mít oporu v provedeném dokazování, zejména ve zjištěném skutečném stavu věci.

Důvodem k zamítnutí odvolání nemůže být prostý odkaz na znalecké posudky předložené stavebníky, navíc za situace, kdy jeden z nich byl vypracován znalcem z oboru ekonomika, nikoliv z oblasti stavebnictví. Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl, že není oprávněn znalecké posudky zpochybňovat. S tímto názorem nelze souhlasit tím spíše, pokud právě proti těmto posudkům směřovaly námitky odvolatelů. I když mají znalecké posudky a odborná vyjádření samy o sobě charakter odborného posouzení, je správní orgán povinen zhodnotit jejich obsah ve vztahu k dalším důkazům, které byly shromážděny v rámci řízení a vypořádat se s nimi z pohledu uplatněných námitek (viz. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2005, č. j. 11 Ca 173/2004 – 78). Má-li správní orgán povinnost zjistit konkrétní podrobné údaje a podrobné skutečnosti k tomu, aby mohl vydat rozhodnutí ve věci samé, když je jeho povinností posoudit, nakolik stavebník prokázal, že jsou splněny zákonem stanovené podmínky pro dodatečné povolení stavby, nemůže se spokojit pouze s jednotlivými listinnými důkazy za situace, kdy jsou zároveň účastníky řízení namítány konkrétní okolnosti nepravdivých tvrzení (viz. citovaný rozsudek Městského soudu v Praze). Nejvyšší správní soud nadto podotýká, že požadavek náležitého odůvodnění a vypořádání se se všemi námitkami je tím více na místě, jestliže se jedná o rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Zejména při přezkumu prvostupňových rozhodnutí by mělo být standardem vydávat taková rozhodnutí, která jsou srozumitelná a je z nich zcela zřejmé, jaké úvahy vedly odvolací správní orgán ke konkrétnímu rozhodnutí.

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádné konkrétní námitky vůči závěru městského soudu, že v řízení o dodatečném povolení stavby nebylo rozhodnuto o námitkách účastníků řízení a pouze zopakoval skutečnosti uvedené v odůvodnění svého rozhodnutí o odvolání, nemohl Nejvyšší správní soud v tomto rozsahu napadený rozsudek přezkoumat, protože stěžovatel nedostál své povinnosti uvést v kasační stížnosti z jakých důvodů rozsudek městského soudu napadá (§ 106 odst. 1 s. ř. s.).

S ohledem na výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a manželé Staňkovi právo na náhradu nákladů řízení neuplatnili a ani ze spisu nevyplývalo, že by jim nějaké náklady v souvislosti s tímto řízením vznikly.

Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V projednávané věci soud žádnou povinnost těmto osobám neuložil, proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemají.

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

V Brně dne 10. dubna 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu