ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **P. K.,** zastoupeného JUDr. Filipem Behenským, advokátem se sídlem Praha 4, Kropáčkova 563/14, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje** se sídlem Praha 5, Zborovská 81/11, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2010 č. j: SZ 157374/2010/KUSK, sp. zn. SZ 136577/2010/KUSK REG/Sl, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2014, č. j. 11 A 26/2011 - 100,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2014, č. j. 11 A 26/2011 - 100, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

Městský úřad Uhlířské Janovice, odbor životního prostředí a výstavby (dále jen *„stavební úřad“*) rozhodl dne 28. 7. 2010, pod č. j. OŽP SÚ 2146/2010/bo/roz, sp. zn. OŽP a SÚ/1641/2010/bo, o povinnosti žalobce odstranit stavbu 12 buněk na pozemku st. p. 38/2, parc. č. 906/4 v katastrálním území Mělník nad Sázavou. Stavební úřad byl toho názoru, že unimobuňky jsou „ostatní stavby - přenosné stavby“, které vyžadují vydání územního souhlasu na základě oznámení o záměru v území. Stavební úřad uvedl, že tuto stavbu nepovolil ani dodatečně, neboť vlastník stavby neprokázal, že stavba není v rozporu s ustanovením § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb,(stavební zákon). Proto rozhodl o odstranění stavby.

Rozhodnutím z 12. 10. 2010, č. j. SZ 157374/2010/KUSK, sp. zn. SZ 136577/2010/ KUSK REG/Sl, žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Následně podanou žalobu Městský soud v Praze (dále též *„městský soud“*) odmítl usnesením ze dne 2. 11. 2011, č. j. 11 A 26/2011 - 29, neboť žalobce včas nevyhověl výzvě soudu a neodstranil vady žaloby. Nejvyšší správní soud poté napadené usnesení městského soudu

ke kasační stížnosti žalobce zrušil rozsudkem z 15. 8. 2012, č. j. 3 As 25/2012 - 54, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Městský soud v Praze následně žalobou napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 18. 9. 2014, č. j. 11 A 26/2011 - 100, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud konstatoval, že zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, zavedl zcela nový institut *„výrobek plnící funkci stavby“;* jde o kategorii odlišnou od staveb, terénních staveb a zařízení. Městský soud vyložil, že pod tímto pojmem je třeba rozumět výrobek, který plní funkci, jakou obvykle plní stavby. Výrobek plnící funkci stavby je zařízením vyrobeným továrním způsobem, tyto výrobky nejsou výsledkem stavební činnosti, nevznikly s použitím stavební nebo montážní technologie, jsou výsledkem jiné průmyslové, např. strojírenské technologie. Městský soud přisvědčil postupu žalovaného, který zkoumal charakter umístěných unimobuněk za účelem zjištění, zda a jakou funkci plní, a ztotožnil se rovněž se závěrem, že unimobuňky plní funkci stavby.

Žalovaný však podle městského soudu pochybil, když se nezabýval taktéž dalšími okolnostmi případu. Městský soud nepřisvědčil závěru, že jsou u těchto staveb - výrobků plnících funkci stavby, které se na pozemcích nacházejí bez povolení, splněny podmínky pro nařízení odstranění stavby. Podle městského soudu je nejpodstatnějším rysem výrobku plnícího funkci stavby to, že se jedná o výrobek umístěný na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě, což odpovídá tomu, že i stavba je věcí umisťovanou na pozemku trvale nebo dlouhodobě. Podle názoru městského soudu žalovaný zcela pominul, že se podle ustanovení § 79 stavebního zákona nevyžaduje územní souhlas ani rozhodnutí o umístění stavby v případě, že jsou předměty či zařízení uloženy na pozemku dočasně, a to krátkodobě. Městský soud konkrétně poukázal na to, že přenosné stavby, zařízení a konstrukce, jejichž umístění na pozemku nepřesáhne 30 dnů v roce, nevyžadují podle § 79 odst. 3 písm. j) stavebního zákona rozhodnutí o umístění stavby. Městský soud je názoru, že žalovaný měl toto ustanovení na danou situaci analogicky aplikovat a měl se zabývat tím, zda došlo k porušení zákona, pokud byly na pozemku uskladněny bez povolení. Tímto se však žalovaný vůbec nezabýval, pro svůj závěr si neopatřil dostatečné podklady. Městský soud v Praze uzavřel, že z tohoto důvodu je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

II. Kasační stížnost

Žalovaný (dále jen *„stěžovatel“*) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V ní vyslovil nesouhlas se stěžejní výtkou, že se dostatečně nezabýval délkou umístění výrobku plnícího funkci stavby; je toho názoru, že podle § 108 a § 129 stavebního zákona neměly správní orgány povinnost posuzovat, zda se jedná o krátkodobé či dlouhodobé umístění buněk.

Stěžovatel předně zastává názor, že výrobek plnící funkci stavby není podle § 108 stavebního zákona charakterizován dlouhodobostí užívání. Obdobně též podle § 2 odst. 3 stavebního zákona není dlouhodobost charakteristickým znakem stavby. Je taktéž názoru, že ani nařízení odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona nevyžaduje znak dlouhodobosti stavby. Dále poukázal na to, že žalobce v průběhu správního řízení nenamítal ani netvrdil, že unimobuňky na pozemku umístil pouze na dobu nejvýše 30 dnů. Žalobce uvedl až v žalobě, že uplatní námitku krátkodobého odložení unimobuněk na pozemku; jednalo se však o námitku směřující do řízení o přestupku, nikoliv do řízení o odstranění stavby, proto se jí nezabýval.

Stěžovatel namítl, že ani skutečnosti, které zjistil v průběhu několikaměsíčního řízení, nenasvědčovaly tomu, že mělo jít o přechodnou stavbu či zařízení v trvání maximálně jednoho měsíce. Při místním šetření zjistil, že na pozemku p. č. 38/2 k. ú. Mělník nad Sázavou je umístěno

5 ks stavebních buněk, které jsou naplněny použitým nebo zbytkovým stavebním materiálem a starým nábytkem a tyto buňky jsou užívány jako skladiště. K další stavební buňce je přivedena elektrická energie prodlužovacím kabelem, v objektu jsou umístěna kamna na topení a slouží pro přebývání osobám, které hlídají tento areál. Dalších 6 buněk na pozemku p. č. 906/4 v katastrálním území Mělník nad Sázavou je vyplněno zbytkovým materiálem. Sám žalobce v průběhu soudního řízení uvedl, že unimobuňky na pozemek umístil již před mnoha lety. Na základě fotografií, které přiložil ke kasační stížnosti, stěžovatel doplnil, že tyto unimobuňky jsou umístěny v daném místě doposud. Nemůže tak být pochyb o tom, že tyto výrobky byly využívány dlouhodobě.

Dále uvedl, že unimobuňky jsou umístěny na pozemku mimo zastavitelné území obce Mělník nad Sázavou a dle sdělení Městského úřadu Kutná Hora, odboru životního prostředí a výstavby, se nacházejí v biokoridoru a v ochranném pásmu lesa, což je v rozporu s lesním zákonem. Orgán ochrany přírody nadále trvá na odstranění staveb, neboť jsou umístěny v rozporu se zásadami ochrany přírody a krajiny a stavba je rovněž nepřijatelná pro dotčený orgán zabezpečující ochranu zemědělského půdního fondu, který nevydal souhlas s vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu. V řízení bylo rovněž prokázáno, že žalobce k umístění a užívání staveb nezískal souhlas M. H., vlastníka pozemku p. č. st. 38/2 v katastrálním území Mělník nad Sázavou, ani souhlas České republiky, vlastníka pozemku p. č. 906/4 v katastrálním území Mělník nad Sázavou.

Stěžovatel shrnul, že unimobuňky byly umístěny bez územního souhlasu či ohlášení a byl proto oprávněn rozhodovat o odstranění těchto staveb podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem Městského soudu v Praze.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud v téže věci rozhodl ke kasační stížnosti žalobce rozsudkem ze dne 15. 8. 2012, č. j. 3 As 25/2012 - 54, proto se nyní zabýval nejprve přípustností kasační stížnosti.

Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná tehdy, pokud krajský soud znovu rozhodne poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem. To však neplatí v případech, kdy je jako kasační důvod namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 11. 2011, č. j. 11 A 26/2011 - 29, žalobu odmítl, neboť shledal, že žalobce k výzvě soudu včas neodstranil vady žaloby. Nejvyšší správní soud se však s tímto závěrem neztotožnil, byl názoru, že žaloba je projednatelná již v původní podobě a tímto právním názorem také zavázal městský soud pro další řízení.

Žalovaný (dále jen *„stěžovatel“*) v kasační stížnosti s uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu nijak nepolemizuje, ani nenamítá, že by se městský soud tímto právním názorem neřídil. Městský soud v Praze přitom výrok v novém rozhodnutí opřel o posouzení právní otázky, jíž se v předchozím řízení nezabýval. Odmítnutí kasační stížnosti jako nepřípustné by tak znamenalo odepření práva stěžovatele na přístup k soudu a odepření spravedlnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Afs 27/2010 - 8). Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že kasační stížnost je přípustná.

Stěžovatel uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítl, že mu městský soud nesprávně vytkl, že se nezabýval časovým hlediskem umístění staveb. Podle stěžovatele tato skutečnost v řízení ani nebyla sporná.

Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku vycházel z premisy, že žalobce nesouhlasil se závěrem správního orgánu, podle něhož dvanáct unimobuněk, které měl podle správního rozhodnutí povinnost odstranit, je stavbou skladů. Žalobce v žalobě tvrdil, že se jedná o kontejnerové výrobky, které slouží po zkompletování jako stavba, zkompletovány však nebyly, stavbou tudíž nejsou a jsou pouze množinou stavebních dílů. Nejvyšší správní soud uzavřel, že žalobce takto namítl nesprávné posouzení právní otázky, zda jsou unimobuňky stavbou podle § 2 odst. 3 stavebního zákona, a zda bylo možno rozhodnutím uložit povinnost k odstranění této stavby.

Městský soud v Praze v napadeném rozsudku konstatoval, že stavbou se podle § 2 odst. 3 stavebního zákona rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Současně připomněl, že stavbou se podle citovaného ustanovení rozumí taktéž výrobek plnící funkci stavby. Poukázal přitom na závěry, které sám dříve definoval v rozsudku ze dne 8. 12. 2010, č. j. 10 Ca 280/2008 – 78, publ. pod č. 239/2011 Sb. NSS. Městský soud zde vyslovil, že charakteristickým rysem výrobku jako stavby (jedno jakého typu je tento výrobek) je jeho umístění na určitém konkrétním místě trvale nebo dlouhodobě. To vychází analogicky z toho, že i stavba je věcí umisťovanou na pozemku trvale nebo alespoň dlouhodobě. Na základě těchto znaků proto městský soud v citovaném rozsudku vyhodnotil jako stavbu například i odstavené motorové vozidlo sloužící k bydlení. Městský soud současně podotkl, že délku umístění výrobku bude nutno zkoumat individuálně, pomocnými kritérii může být vybudování přípojek sítí technického vybavení.

Z těchto závěrů lze podle názoru Nejvyššího správního soudu nepochybně vycházet i v projednávané věci. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona nijak blíže neurčuje, jaké znaky má výrobek plnící funkci stavby plnit, hodnocení dlouhodobosti či trvalosti umístění výrobku při posouzení jeho povahy jako pomocné kritérium obstojí. Teprve je-li výrobek stavbou, vyžaduje podle typu a povahy stavby § 79 odst. 3 stavebního zákona k jejímu umístění rozhodnutí o umístění stavby nebo územní souhlas (obdobně srov. podmínky stavebního povolení a ohlášení podle § 103 odst. 1 a § 104 odst. 2 stavebního zákona). Byla-li stavba prováděna nebo je provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním (např. v rozporu s kolaudačním souhlasem), je podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona namístě nařízení odstranění této stavby.

Nejvyšší správní soud se tedy s městským soudem ztotožnil v tom, že posouzení časového hlediska umístění stavby je u výrobku plnícího funkci stavby stěžejní, a že stěžovatel se touto otázkou nijak nezabýval.

Dle zásady definované již rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95, však může soud jako překonatelnou procesní chybu posoudit to, když i přes určitou nedostatečnost odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu bez pochyb rekonstruovatelné. Obecně tedy nelze považovat za nepřezkoumatelné správní rozhodnutí, které obsahuje formálně

vzato veškeré náležitosti podle správního řádu, a skutková zjištění jsou obsahem spisové dokumentace, přičemž tato skutková zjištění nebyla ze strany žalobce v žádné fázi správního nebo soudního řízení zpochybněna.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že Městský úřad Uhlířské Janovice dne 29. 3. 2010 obdržel stížnost na skládku a v návaznosti na to provedl na místě dne 31. 3. 2010 i kontrolní prohlídku. Stavební úřad následně dne 14. 6. 2010 zahájil řízení o nařízení odstranění stavby. Žalobce se k věci vyjádřil dne 9. 7. 2010, namítl, že unimobuňky nejsou stavbou, ale jde pouze o složený materiál. Ze správního spisu dále vyplynulo, že žalobce unimobuňky neodstranil ani do dne rozhodování stavebního úřadu (28. 7. 2010), a neučinil tak ani později. Žalobce taktéž v odvolání z 18. 8. 2010 setrval na postoji, že unimobuňky nejsou stavbou a ani tehdy (tj. více než dva měsíce po zahájení řízení o nařízení odstranění stavby) je neodstranil.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo z okolností v době rozhodování zřejmé, že žalobce unimobuňky na pozemku umístil dlouhodobě (tj. i na dobu delší než 30 dní). Z totožných důvodů je poté zřejmé, že ani podmínky ustanovení § 79 odst. 3 písm. j) stavebního zákona se na věc vůbec nevztahují. Nejvyšší správní soud podotýká, že uvedené vyplývá nejenom ze správního spisu, ale rovněž z rozhodnutí stavebního úřadu, který v odůvodnění dostatečně podrobně shrnul dosavadní průběh řízení. Nejvyšší správní soud se tak neztotožnil s městským soudem v názoru, že by zmíněný deficit rozhodnutí způsobil nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se shledal naplnění důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. V něm je Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným tímto rozsudkem. Městský soud v Praze tak bude vycházet z toho, že žalobce umístil unimobuňky na pozemcích dlouhodobě, a že jedná se o výrobky plnící funkci stavby a tedy i stavbu ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona.

V dalším řízení rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 7. října 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu