



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: T. T.
zastoupený advokátem Mgr. Milošem Janáčkem
sídlem Kalinovo nábřeží 605, Havlíčkův Brod

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2016, č. j. MMR-7763/2016-83/410

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2016, č. j. MMR-7763/2016-83/410, a rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 7. 12. 2015, č. j. KUJI 76406/2015, sp. zn. OUP 129/2015 Cí-24, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Miloše Janáčka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, Odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo též „krajský úřad“), ze dne 7. 12. 2015, č. j. KUJI 76406/2015, sp. zn. OUP 129/2015 Cí-24, tak, že v jeho výrokové části byl text *„Účinky tohoto rozhodnutí nastávají dle ustanovení § 99 odst. 3 správního řádu ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí“* vypuštěn a nahrazen textem *„Podle ustanovení § 99 odst. 3 správního řádu se určuje, že účinky tohoto rozhodnutí nastávají dnem jeho nabytí právní moci“*; ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí krajského úřadu potvrzeno.
2. Městský úřad Přebyslav, odbor výstavby (dále též „stavební úřad“), vydal k žádosti žalobce rozhodnutí ze dne 29. 1. 2015, č. j. 4242/2014/OV/SI-6, kterým podle ustanovení § 123 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), povolil (na časově omezenou dobu) předčasné užívání stavby označené jako *„rekonstrukce a modernizace hotelu „Dělnický dům“ v Přebyslavi, objekt č. p. 49 - nástavba a stavební úpravy stavby občanského vybavení č. p. 49 na Bechyňově náměstí v Přebyslavi se vznikem bytového domu (přestavba bývalého hotelu na bytový dům)“* na pozemku parc. č. st. 66/1 v kat. území Přebyslav, a to konkrétně vymezených prostor a částí této stavby a za podmínek uvedených v tomto rozhodnutí.
3. Dne 16. 4. 2015 krajský úřad obdržel podnět třetí osoby k přezkoumání zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu a po předběžném posouzení usnesením ze dne 20. 7. 2015 č. j. KUJI 47218/2015, sp. zn. OUP 129/2015 Cí-6, zahájil ve věci přezkumné řízení. Následně rozhodnutím ze dne 7. 12. 2015, č. j. KUJI 76406/2015, sp. zn. OUP 129/2015 Cí-24, vydaným v přezkumném řízení s odkazem na § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 4242/2014/OV/SI-6, a věc mu vrátil k novému projednání.
4. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 12. 2016, č. j. MMR-7763/2016-83/410, prvostupňové rozhodnutí krajského úřadu změnil v části týkající se jeho účinků (jak bylo citováno výše) a ve zbytku jej potvrdil.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce předně v podané žalobě zopakoval historii předmětné stavby, kterou krajský úřad nevzal ve svém rozhodování vůbec v úvahu. V této souvislosti uvedl, že stavba před vydáním stavebního povolení k rekonstrukci a modernizaci nesloužila jako hotel, ale jako restaurace. Tehdejší vlastník nechal původní stavbu někdy v roce 1989 prakticky celou zbořit, aby na jejím místě postavil zcela novou budovu vyšší o jedno podlaží a aby směrem do dvora přistavěl její další část. Dokončil však pouze hrubou stavbu. Vlastník stavby před žalobcem, společnost Chládek a Tintěra, nechal zpracovat projekt, který počítal s vybudováním bytů. S ohledem na velké rozměry bytů a jejich ceny se ale nenalezl ani jeden zájemce. Za těchto východisek se žalobce rozhodl tuto hrubou stavbu koupit a její rekonstrukci provést na základě

stavebního povolení ze dne 25. 5. 2010, č. j. 641/2010/OV/KU-9, s tím rozdílem, že namísto několika velkých bytů budou uvnitř vybudovány byty o menší podlahové ploše.

6. Žalobce dle svého tvrzení konzultoval svůj záměr před zahájením stavebních prací na stavebním úřadu s tím, že nehodlá zasáhnout do nosných konstrukcí, do celkového vzhledu stavby, nebude měnit umístění stavby, její půdorysný ani výškový rozsah a že jediná změna bude spočívat v tom, že uvnitř již existující stavby budou vytvořeny byty o menší podlahové ploše pomocí odlišného umístění nenosných příček. V rámci této konzultace se žalobce stavebního úřadu dotazoval také na to, jakým způsobem má postupovat, zda cestou změny stavby před dokončením nebo provedením této odlišnosti a následnou dokumentací skutečného provedení stavby. Protože byl vedoucím stavebního úřadu informován o tom, že postačí dokumentace skutečného provedení stavby, provedl dle této informace první etapu stavby. Následně dne 18. 12. 2014 žalobce požádal stavební úřad o povolení k předčasnému užívání stavebních úprav tak, aby mohl užívat dokončenou část stavby, což stavební úřad rozhodnutím ze dne 29. 1. 2015, č. j. 4242/2014/OV/SI-6, povolil. Na základě tohoto rozhodnutí žalobce započal s užíváním části stavby, což znamenalo, že jednotlivé dokončené byty, celkem v počtu devíti bytů, pronajal fyzickým osobám. Předmětné rozhodnutí stavebního úřadu o povolení k předčasnému užívání části stavby bylo ovšem prvostupňovým krajským úřadem v přezkumném řízení zrušeno, což následně k odvolání žalobce potvrdil také žalovaný.
7. V návaznosti na výše uvedené žalobce namítal nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí, jakož i porušení práv žalobce takovým způsobem, že to negativně zasáhlo do jeho právní sféry. Žalobce měl za to, že se správní orgán dopustil pochybení, neboť neprovedl důkazy k prokázání tvrzení, a následkem toho také dospěl k nesprávním závěrům; a dále nestanovil újmu, která vznikla žalobci a měla vzniknout jinému účastníku nebo veřejnému zájmu, a tím mezi sebou tyto újmy ani nepoměřoval a nehodnotil. Žalobce dále zpochybnil, že by rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno v rozporu se stavebními předpisy. Dle názoru žalobce neexistuje žádná hranice mezi tím, kdy lze ve stavebním řízení použít postup změny stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona a kdy postačí stavebnímu úřadu předložit spolu s oznámením o užívání stavby dokumentaci skutečného provedení stavby podle ustanovení § 121 stavebního zákona. Žalobce se domníval, že dokumentace skutečného provedení stavby bude postačovat tam, kde při provádění stavby došlo k nepodstatným odchylkám oproti vydanému stavebnímu povolení. Pojem „nepodstatné odchylky“ však není nikde v zákoně definován a každý stavební úřad jej vykládá jinak. Žalobce přitom nemohl ovlivnit, zda stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí o předčasném užívání stavby uvahu o tom, jestli se jedná o nepodstatné odchylky, provedl či neprovedl; a tato skutečnost nadto nemohla ovlivnit ani dobrou víru žalobce ve správnost rozhodnutí, které stavební úřad vydal. Obdobně nejasná je dle žalobce i definice toho, kdy může stavební úřad vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením. V přezkumném řízení přitom krajský úřad jako správní orgán I. stupně nestanovil, která z podmínek § 123 stavebního zákona nebyla dle jeho názoru splněna a proč stavební úřad nemohl použít tento postup a vydat povolení k předčasnému užívání stavby.

8. Žalobce dále uvedl, že i kdyby z nějakého důvodu bylo rozhodnutí stavebního úřadu v rozporu s právními předpisy, měl se prvostupňový krajský úřad zabývat otázkou jeho dobré víry. K tomu žalobce pokládal za nezbytné provedení důkazu výpovědí tehdejšího vedoucího stavebního úřadu, přičemž teprve v případě zjištění, že žalobce nepostupoval podle jeho stanoviska a jednal svévolně, by krajský úřad mohl dospět k závěru o nedostatku dobré víry k rozhodnutí stavebního úřadu. Nicméně i přesto je nutno dobrou víru vztahovat k rozhodnutí stavebního úřadu. Dle žalobce jeho dobrá víra vycházela nejen z toho, že stavbu prováděl v souladu se stanoviskem stavebního úřadu, že úředníci stavebního úřadu byli v průběhu stavebních prací několikrát na stavbě přítomni, ale především z toho, že stavebnímu úřadu předal po podání žádosti o povolení k předčasnému užívání stavby všechny jím požadované dokumenty, včetně stanovisek dotčených orgánů, a stavební úřad nic dalšího nepožadoval a předmětné rozhodnutí vydal. Co se týká srovnání vzniklé újmy, byl žalobce přesvědčen, že vznik újmy bylo zapotřebí zkoumat a vzájemně ji porovnávat, a to včetně možné újmy všech nájemníků devíti bytů. Na straně druhé pak bylo třeba porovnávat také újmu, která vznikla veřejnému zájmu a která dle názoru žalobce nebyla podložena žádnými důkazy a zjištěními. Správní orgán totiž konkrétně neuvedl, v čem předmětná stavba ohrožuje bezpečnost a zdraví osob. Skutečnost, že stavba neobsahuje (resp. tehdy neobsahovala) společný prostor pro vyjmenované osoby, když žádná taková osoba v domě nebydlí, a že ke stavbě dosud nebylo vybudováno parkoviště, nebrání dle žalobce bezpečnému užívání, když navíc vše bude zbudováno ve druhé etapě a doloženo ke kolaudaci celého domu. O tom, že stavba bezpečnost nebo zdraví osob neohrožuje, svědčí dle žalobce také její více jak dvouleté užívání.

9. Dle názoru žalobce tak správní orgány v předcházejícím řízení porušily ustanovení § 94 odst. 4 a odst. 5 správního řádu, a též § 50 odst. 3 a § 3 správního řádu, neboť nezjistily všechny rozhodné skutečnosti, a neoprávněně tak zasáhly do práva žalobce na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na vše výše uvedené proto žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě nejprve ve vztahu k námitce neprovedení důkazů odkázal na ustanovení § 96 odst. 2 správního řádu. K tomu uvedl, že v daném případě vycházel z originálu kompletního správního spisu, z něhož byly zřejmé všechny skutkové okolnosti rozhodné pro vydání rozhodnutí. Dle žalovaného tedy nebylo nutné provádět další dokazování, jelikož o skutkovém stavu zde nepanovaly žádné důvodné pochybnosti. Otázkou poměrování újmy se žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval, a to konkrétně na str. 7 odůvodnění, kdy zhodnotil, že žalobce nenabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, a bylo tak nadbytečné poměřovat újmu veřejnému zájmu oproti újmě vzniklé žalobci a zabývat se šetřením práv nabytých v dobré víře. Přesto žalovaný v napadeném

rozhodnutí uvedl, že zájem na nápravě zjištěných porušení právních předpisů ze strany stavebního úřadu vzhledem k jejich charakteru (kdy stavební úřad umožnil užívání stavby, která nebyla povolena a odporovala obecným požadavkům na výstavbu) a újma, která vznikla nezákonným rozhodnutím stavebního úřadu, není ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla žalobci nyní přezkoumávanými rozhodnutími. Žalovaný proto závěrem navrhl, aby krajský soud podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. Posouzení věci krajským soudem

11. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný vyslovili s takovým postupem souhlas, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání. Při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. V projednávané věci jsou předmětem soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů vydaná v přezkumném řízení, jehož právní úprava je obsažena v § 94 a násl. správního řádu.
13. Podle § 94 odst. 1 správního řádu správní orgány z moci úřední přezkoumávají v přezkumném řízení pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy; účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení, nicméně tento podnět není návrhem na zahájení řízení. Pokud správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost podateli s uvedením důvodů do 30 dnů.
14. Podle § 94 odst. 4 správního řádu platí, že jestliže správní orgán dojde po zahájení přezkumného řízení k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.
15. Ustanovení § 94 odst. 5 správního řádu upravuje, že správní orgán je při rozhodování v přezkumném řízení povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3), nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).
16. Podle § 119 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad při uvádění stavby do užívání zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí a povolením stavby a dokumentací, nebo ověřenou

projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život nebo zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí.

17. Podle § 121 odst. 1 stavebního zákona platí, že stavebník předloží stavebnímu úřadu spolu s oznámením o užívání stavby podle § 120 odst. 1, popřípadě se žádostí o vydání kolaudačního souhlasu, údaje určující polohu definičního bodu stavby a adresního místa, dokumentaci skutečného provedení stavby, pokud při jejím provádění došlo k nepodstatným odchylkám oproti vydanému stavebnímu povolení, ohlášení stavebnímu úřadu nebo ověřené projektové dokumentaci. Jde-li o stavbu technické nebo dopravní infrastruktury, předloží dokumentaci geodetické části skutečného provedení stavby. Pokud je stavba předmětem evidence v katastru nemovitostí nebo její výstavbou dochází k rozdělení pozemku, doloží stavebník též geometrický plán. Pokud se stavba nachází na území obce, která vede technickou mapu obce a pro účely jejího vedení vydala obecně závaznou vyhlášku, stavebník rovněž doloží doklad o tom, že příslušnému obecnímu úřadu byly ohlášeny a doloženy změny týkající se obsahu technické mapy obce.
18. Podle § 123 odst. 1 téhož zákona stavební úřad může na žádost stavebníka vydat časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením, pokud to nemá podstatný vliv na užitelnost stavby, neohroží to bezpečnost a zdraví osob nebo zvířat anebo životní prostředí. U stavby prováděné dodavatelsky stavebník k žádosti připojí dohodu se zhotovitelem stavby, obsahující jeho souhlas, popřípadě sjednané podmínky předčasného užívání stavby; u ostatních staveb navrhne stavebník podmínky předčasného užívání stavby v žádosti. Účastníkem řízení je stavebník, zhotovitel stavby a vlastník stavby.
19. Podstatou dané věci je posouzení, zda správní orgán I. stupně a žalovaný postupovali v souladu se zákonem, pokud v přezkumném řízení přistoupili ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, kterým bylo k žádosti žalobce vydáno časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby ve smyslu § 123 odst. 1 stavebního zákona, s čímž souvisí také hodnocení otázky, jaký charakter měly změny stavby provedené žalobcem označované jako „nepodstatné odchylky“; a dále, zda v přezkumném řízení správní orgány dostály povinnosti šetřit práva nabytá v dobré víře.
20. Z porovnání ověřené projektové dokumentace k povolení změny stavby před dokončením podle rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 25. 5. 2010, č. j. 641/2010/OV/KU-9, a dokumentace skutečného provedení stavby ze srpna 2014, které jsou založeny ve správním spisu, vyplynulo, že v 1. NP uliční trakt budovy zasahuje do dvorního traktu, kdy v projektové dokumentaci z roku 2010 není dvorní a uliční trakt budovy č. p. 49 vnitřně funkčně propojen. Dále v 1. NP nebyla vybudována rampa a propojení uličního traktu se dvorem. Dle projektové dokumentace z roku 2010 byla v 1. NP ve dvorním traktu budovy

povolena kočárkárna, která rovněž nebyla vybudována a byla nahrazena prostorem chodby. V uličním traktu bylo ponecháno schodiště z 1. NP do 2. NP, které v projektové dokumentaci z roku 2010 nebylo v uličním traktu plánováno. Ve 2. NP byly vybudovány čtyři byty, přičemž v projektové dokumentaci z roku 2010 byly byty tři. Na úkor obytného prostoru bylo vybudováno schodiště, se kterým se v projektové dokumentaci z roku 2010 v uličním traktu nepočítalo. Byla provedena odlišná dispozice bytů, včetně umístění sociálního zařízení a kuchyní. Z tohoto důvodu také musela být provedena změna vnitřních rozvodů vodovodních a kanalizačních potrubí, změna stěnového systému a příček. V jednotlivých bytech pak byly osazeny turbokotle na plyn, kdy v projektové dokumentaci z roku 2010 byla pro celý dům č. p. 49 navržena centrální kotelna se dvěma kondenzačními plynovými kotli. Ve 3. NP byly vybudovány tři byty a dvě studia, na rozdíl

od projektové dokumentace z roku 2010, kde byly povoleny tři byty. Odlišně od projektové dokumentace z roku 2010 nebyl vybudován sklad, bylo naopak vybudováno schodiště z 3. NP do 4. NP, vznikla jiná kompozice spojovací chodby od centrálního schodiště dvorního traktu

a k jednotlivým bytům. Byla také provedena odlišná dispozice bytů včetně umístění sociálního zařízení a kuchyní. Z tohoto důvodu musela být provedena změna vnitřních rozvodů vodovodních a kanalizačních potrubí, změna stěnového systému a příček. V bytech a studiích byly nainstalovány turbokotle.

21. V souvislosti s výše uvedeným lze v první řadě žalobci přisvědčit v tom, že definice pojmu „nepodstatné odchylky“ není ve stavebním zákoně či jiném právním předpisu obsažena. Je tomu tak proto, že zde může existovat nepřeberné množství změn či modifikací, ke kterým může v rámci stavební činnosti docházet. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010 - 101, publikovaném pod č. 2107/2010 Sb. NSS, je to v těchto případech právě stavební úřad, který na základě skutkových zjištění, na základě své úvahy a s ohledem na stávající správní praxi v obdobných případech v dané lokalitě posoudí, zda se jedná o nepodstatnou odchylku ve smyslu § 121 odst. 1 stavebního zákona, anebo již o rozpor s rozhodnutím stavebního úřadu ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, kdy bude třeba zahájit řízení o odstranění těchto změn. V nyní souzeném případě přitom správní orgány dospěly k závěru, že se stavební úřad povahou žalobcem provedených změn nezabýval, ostatně ani odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, kterým bylo vydáno časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby, žádnou takovou úvahu neobsahuje.

22. Krajský soud se přitom v projednávaném případě ztotožnil s hodnocením správních orgánů, že výše specifikované změny ve skutečném provedení stavby nelze oproti ověřené projektové dokumentaci považovat za „nepodstatné odchylky“, tj. odchylky, které by ve smyslu ustanovení § 121 odst. 1 stavebního zákona bylo možné uvést až v žádosti o kolaudační souhlas, resp. v žádosti o povolení předčasného užívání stavby, společně s předloženou dokumentací skutečného provedení stavby. Tento závěr lze učinit především na základě porovnání

ověřené projektové dokumentace ke změně stavby před dokončením (viz zejména část F dokumentace objektu - výkresy půdorysů 1. až 3. nadzemního podlaží), povolené rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 25. 5. 2010, č. j. 641/2010/OV/KU-9, a dokumentace skutečného provedení stavby ze srpna 2014 (viz zejména část D výkresová dokumentace, výkresy půdorysů 1. až 3. nadzemního podlaží). Jednalo-li se totiž o změnu počtu a velikosti bytových jednotek a s tím související změnu dispozičního řešení jednotlivých nadzemních podlaží, včetně odlišného umístění sociálních zařízení a kuchyní v jednotlivých bytech, změnu přiček a vnitřních rozvodů, nelze co do rozsahu takto provedených změn hovořit o „nepodstatných odchylkách“ stavby. Dále bylo oproti schválenému řešení se dvěma kondenzačními kotli v centrální kotelně provedeno osazení turbokotlů na plyn v jednotlivých bytech. Stejně tak i v případě dispozičního řešení společných prostor a spojovacích chodeb byly provedeny významné změny, když nebyla vybudována rampa, nevzniklo propojení uličního traktu se dvorem, v uličním traktu bylo ponecháno schodiště z 1. do 2. nadzemního podlaží a bylo vybudováno schodiště z 3. do 4. nadzemního podlaží. O rozsahu provedených změn svědčí také nutnost vypracovat nové požárně bezpečnostní řešení stavby.

23. Dle krajského soudu tedy rozhodnutí stavebního úřadu skutečně bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, když jím bylo v rozporu s ustanoveními § 119 odst. 2 a § 123 odst. 1 stavebního zákona umožněno užívání části stavby (byť na časově omezenou dobu), která nebyla v tomto konstrukčním a dispozičním řešení povolena, a která tak nebyla způsobilá užívání,

a to i s ohledem na nedodržení obecných požadavků na výstavbu, především ustanovení § 5 odst. 2 a § 39 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů; a ustanovení § 4 odst. 2 a § 10 odst. 2 vyhlášky č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb, ve znění pozdějších předpisů. Pokud tedy žalobce v podané žalobě rozporoval závěry správních orgánů,

že realizovaná stavba nevykazovala „nepodstatné odchylky“, že zde neexistuje žádná hranice mezi tím, kdy lze ve stavebním řízení použít postup dle § 118 oproti § 121 stavebního zákona, a není-li zde tato hranice, pak záleží zcela na subjektivním hodnocení stavebního úřadu, jak celou věc posoudí, krajský soud tyto námitky neshledal důvodnými.

24. Žalobce dále nesouhlasil se závěry správních orgánů, že nebyl v dobré víře. K této námitce krajský soud předně uvádí, že přezkumné řízení je svou povahou spíše dozorčím prostředkem veřejné správy (než mimořádným opravným prostředkem ve správním řízení), sloužícím především k ochraně objektivní zákonnosti správních rozhodnutí, nikoliv k ochraně subjektivních práv účastníků řízení, kteří s konkrétním rozhodnutím nesouhlasí. Tento charakter je dán již tím, že účastník řízení může podat toliko podnět k jeho zahájení a provedení, avšak není povinností správního orgánu přezkumné řízení zahájit. Ustanovení § 94 odst. 4 a 5 správního řádu pak v přezkumném řízení chrání osoby, které nabyly svých práv v dobré víře. A je třeba přihlídnout také k dopadům případného zrušení rozhodnutí na práva již založená pravomocným rozhodnutím a tento dopad poměřovat s veřejným zájmem, resp. s právy třetích osob.

25. Rovněž kritérium posuzování jednání z hlediska dobré víry jednajícího není zákonem definováno. Nejvyšší správní soud dobrou víru vymezil v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j.

1 As 94/2011 - 102, dostupném na www.nssoud.cz, jako objektivně posuzované vědomí jednotlivce o souladu jednání s právem: „Dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.“ Zásada ochrany (šetření) práv nabytých v dobré víře, jak ji zakotvuje ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, pak bezprostředně souvisí se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy.

26. Otázku nutnosti zohlednit nejen nezákonnost rozhodnutí, ale též práva nabytá v dobré víře řešil ve své dřívější judikatuře již Nejvyšší správní soud. Dle jeho závěrů „(...) i v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé“ (srovnej rozsudek ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 - 162, dostupný na www.nssoud.cz). „Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5, ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn“ (srovnej k tomu rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79, dostupný na www.nssoud.cz). Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 - 54, dostupném www.nssoud.cz: „(...) i při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání, který ač nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován, je tradičně považován za součást českého právního řádu; je ostatně odvoditelný také ze základních zásad správního řízení.“ Ochrana legitimního očekávání tedy musí mít tím spíše své místo tam, kde je rozhodování vedeno jasně vyjádřenými zákonnými kritérii, byť je jím v projednávaném případě aplikace neurčitěho právního pojmu „dobré víry“.

27. Požadavek na ochranu dobré víry ve veřejném právu se pak opakovaně objevuje také v judikatuře Ústavního soudu: „Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci“ (srovnej náleze ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

28. Posouzení, zda účastníku řízení svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (k tomu srovnej zejména závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 21. 12. 2012, č. j. 4 As 51/2012 - 46, dostupném na www.nssoud.cz).
29. Nejvyšší správní soud přitom ve svých dřívějších rozhodnutích vymezil několik případů, kdy se stavebník dobré víry zpravidla dovolávat nemůže. Tyto případy shrnul v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014 - 36, dostupném na www.nssoud.cz, tak, že „*stavebník se nemůže zpravidla dovolávat dobré víry tehdy, pokud realizoval záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylíčení rozhodných skutečností. Jedná se tedy ve všech případech o závažné chyby na straně stavebníka*“. Tomu odpovídají i závěry odborné komentářové literatury, např. J. Vedral: Správní řád, Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 822: „*Ustanovení § 94 odst. 5 by se nepoužilo např. v případě, že by bylo zjištěno, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno na základě nepravdivých údajů uvedených žadatelem v žádosti nebo v průběhu řízení o žádosti, což by znamenalo, že nemohl být v dobré víře. Pokud bude naopak rozpor rozhodnutí s právními předpisy mít původ pouze v postupu správního orgánu, aniž by k tomu účastník řízení svým přičiněním jakkoliv přispěl (např. správní orgán nesprávně hodnotil nějaký důkaz nebo ignoroval obsah závazného stanoviska), nebo o tom věděl a je tak v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, bude třeba jeho v dobré víře nabytá práva šetřit*.“
30. V ostatních případech však nelze na stavebníka plně přenášet povinnosti orgánů státní správy. Pokud by totiž jakékoliv nedostatky v postupu stavebníka bez dalšího vylučovaly vznik a existenci jeho dobré víry, odpovídal by stavebník za správnost interpretace právní úpravy. Za posouzení souladu provedené stavby se zákonnými požadavky ovšem nesou v první řadě odpovědnost správní orgány.
31. Obdobně pak rozlišil tři modelové skupiny situací také Ústavní soud, a to ve svém nálezu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, kdy první skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci (zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práv), kdy za této situace může být důvěra jednotlivce narušena jen ze zcela zásadních důvodů veřejného zájmu. Platí totiž, že za správnost vlastního postupu a správnost interpretace právní úpravy odpovídá veřejná moc, nikoli její adresáty, a případné nedostatky třeba přičítat na její vrub. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude v takových případech na straně jednotlivce dána. Druhou skupinu představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc – jednotlivec. Půjde tak o pochybení orgánů veřejné moci, o nichž osoba, již svědčí vydané správní rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny budou patřit zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivci i přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Za

takové situace zde nemůže být dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, což ovšem nevylučuje důvěru v jeho zákonnost a neměnnost, a to zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů. Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Půjde zejména o situace, v nichž oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl pro sebe příznivého správního rozhodnutí jiným protiprávním způsobem. Za takové situace nemůže být dána ani dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí, ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud tedy správní orgán přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí za takové situace, zpravidla zde nebude důvodu, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání (ledaže by bylo třeba chránit práva třetích osob).

32. Přistoupí-li krajský soud k aplikaci shora uvedených východisek na nyní posuzovaný případ, je z hlediska posouzení možné existence dobré víry na straně žalobce třeba upozornit nejprve

na žádost žalobce o povolení předčasného užívání stavby doručenou stavebnímu úřadu dne 18. 12. 2014. V části A bodě IV. této žádosti žalobce uvedl, že stavba byla provedena s nepodstatnými odchylkami od stavebního povolení ze dne 1. 12. 1988, č. j. výst. 1050/332/

1988-Mu, od rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dne 22. 3. 2010, č. j. 641/2010/

OV/KU-6, a rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dne 15. 5. 2013, č. j. 1651/2013/

OV/KU-2, na jejichž základě byla stavba provedena, kdy odkázal na dokumentaci skutečného provedení stavby a nové požárně bezpečnostní řešení z prosince 2014. Dále je z obsahu správního spisu patrné, že stavební úřad dne 6. 1. 2015 provedl místní šetření, kdy byla provedena fyzická kontrola stavby, včetně venkovních prostor. V protokolu o ústním jednání, spojeném s místním šetřením (ze dne 6. 1. 2015, č. j. 4242/2014/OV/SI-5), stavební úřad konstatoval: *„Kontrolované prostory jsou stavebně dokončeny bez závažných nedodělků, které by znemožňovaly jejich užívání. Ke skutečnému provedení byla předložena dokumentace skutečného stavu a nové požárně bezpečnostní řešení stavby. K žádosti stavebník a vlastník doložil také veškeré doklady vyžadované stavebním zákonem.“* Žalobce byl dále v protokolu vyzván k odstranění v něm vyjmenovaných vad a nedodělků.

33. Následně dne 29. 1. 2015 stavební úřad vydal pod č. j. 4242/2014/OV/SI-6 podle ustanovení

§ 123 stavebního zákona časově omezené povolení k předčasnému užívání stavby označené jako *„rekonstrukce a modernizace hotelu „Dělnický dům“ v Přibyslavi, objekt č. p. 49 - nástavba a stavební úpravy stavby občanského vybavení č. p. 49 na Bechyňově náměstí v Přibyslavi se vznikem bytového domu (přestavba bývalého hotelu na bytový dům)“* na pozemku parc. č. st. 66/1 v kat. území Přibyslav, a to konkrétně vymezených prostor a částí této stavby. V odůvodnění tohoto rozhodnutí stavební úřad uvedl, že *„opakovaná kontrolní prohlídka stavby byla provedena dne 29. 1. 2015. Odbor výstavby Městského úřadu Přibyslav v průběhu řízení o časově omezeném povolení k předčasnému*

užívání stavby před jejím úplným dokončením posoudil žádost o vydání povolení k předčasnému užívání stavby, projednal ji s účastníky řízení a s dotčenými orgány a posoudil shromážděná stanoviska. Při stanovení okruhu účastníků řízení vycházel Odbor výstavby Městského úřadu Příbryslav z ustanovení § 123 odst. 1 stavebního zákona. Odbor výstavby Městského úřadu Příbryslav v průběhu řízení o časově omezeném povolení k předčasnému užívání stavby před jejím úplným dokončením neshledal důvody bránící vydání tohoto rozhodnutí, rozhodl proto způsobem uvedeným ve výroku“. Dne 16. 4. 2015 krajský úřad obdržel podnět třetí osoby k přezkoumání zákonnosti rozhodnutí stavebního úřadu a následně rozhodnutím ze dne 7. 12. 2015, č. j. KUJI 76406/2015, sp. zn. OUP 129/2015 Cí-24, vydaným v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a věc mu vrátil k novému projednání. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 12. 2016, č. j. MMR-7763/2016-83/410, prvostupňové rozhodnutí změnil v části týkající se jeho účinků a ve zbytku jej potvrdil.

34. S přihlédnutím ke všem shora popsaným skutečnostem tak u žalobce bylo možno předpokládat dostatečnou míru jistoty stran souladu provedených změn s požadavky právní úpravy a v ní obsaženou regulací, neboť stavebnímu úřadu byly provedené změny žalobcem oznámeny a doloženy projektovou dokumentací skutečného provedení stavby. Ten provedené změny zjevně považoval za nepodstatné odchylky od projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, a takto je i projednal. V takovém případě nelze odpovědnost za výklad právní normy přenášet na žalobce. Posouzení povahy změn přísluší podle stavebního zákona stavebnímu úřadu, nikoli stavebníkovi, neboť je to stavební úřad, kdo disponuje potřebnými odbornými znalostmi a kdo má ze zákona povinnost dbát při svém rozhodování o to, aby byla zajištěna nejen ochrana veřejných zájmů, ale též práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Před vydáním souhlasu s užíváním stavby či před vydáním kolaudačního rozhodnutí tak stavební úřad při prohlídce dokončené stavby zkontroluje, zda byly dodrženy podmínky, jimiž ve stavebním povolení reguloval právo stavebníka stavět. Zjistí-li, že změna je natolik výrazná, že by mohla mít potenciálně negativní vliv na existující zákonem chráněné zájmy, je nutno takto změněnou stavbu podrobit novému posuzování v rámci požadavků kladených na povolení stavby stavebním zákonem, což vyplývá i z dikce ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona. Byl to tedy stavební úřad, kdo svým rozhodnutím v dané věci potvrdil zákonnost postupu žalobce, a kdo je odborným garantem k tomu, aby dodatečné úpravy stavby na základě předložené dokumentace skutečného provedení stavby posoudil a v případě shledaného rozporu s právními předpisy tento v součinnosti se žalobcem odstranil.

35. Dle krajského soudu tak veškeré výše uvedené okolnosti nasvědčují tomu, že žalobce mohl být v dobré víře ohledně souladu svého postupu s právními předpisy. Z jeho strany nešlo o úmyslné zastírání skutečného stavu, ani o zamlčování informací stavebnímu úřadu. Stavební úřad byl se situací na místě samém seznámen a měl k dispozici nově zpracovanou projektovou dokumentaci skutečného provedení stavby. Ze strany žalobce jako stavebníka se nejednalo

o postup, který by byl činěn s úmyslem zastřít skutečný stav a zmást stavební úřad ve snaze dosáhnout pro sebe příznivého rozhodnutí. Žalobce naopak k žádosti o dočasné povolení k užívání části stavby doložil dokumentaci skutečného provedení stavby a všechny doklady vyžadované stavebním zákonem a nadto byl ve svém přesvědčení o možnosti provedené změny takto legalizovat utvrzen i vydaným rozhodnutím stavebního úřadu, kterým bylo povoleno předčasné užívání stavby, jemuž až do zrušení v přezkumném řízení svědčila presumpce správnosti. Pokud tedy správní orgány při hodnocení dobré víry žalobce vycházely pouze z předpokladu, že žalobce si byl vědom, že předmětnou stavbu realizoval se změnami oproti ověřené projektové dokumentaci, je nutno takový přístup označit za zjednodušující a nelze mu přisvědčit. Krajský soud tak uzavírá, že správní orgány nesprávně posoudily možnost existence a ochrany dobré víry u žalobce v přezkumném řízení, v důsledku čehož nemohlo žalobou napadené rozhodnutí obstát.

V. Závěr a náklady řízení

36. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
37. Zároveň, s ohledem na skutečnost, že se důvod vytýkané nezákonnosti vztahuje také na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které žalobou napadenému rozhodnutí předcházelo, krajský soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 3 s. ř. s. přistoupil také ke zrušení prvostupňového rozhodnutí krajského úřadu.
38. Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení budou tedy správní orgány v otázce hodnocení dobré víry žalobce postupovat podle závazného právního názoru vysloveného výše v tomto rozsudku, jakož i v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.
39. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč (nikoli již za návrh na přiznání odkladného účinku, který žalobě nebyl usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 2. 3. 2017, č. j. 30 A 25/2017 - 24, přiznán), a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 8 228 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu Mgr. Miloše Janáčka, advokáta, za zastupování žalobce v řízení před krajským soudem, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé – podání žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, byla částka odměny za zastupování a náhrady

hotových výdajů zvýšena
o částku 1 428 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o
částku ve výši 11 228 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena
přiměřená lhůta.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 19. prosince 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu