



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobce: **F. S.**, právně zastoupeného JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou se sídlem Rybníček 4, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2015, č. j. JMK 134606/2015, sp. zn.: S-JMK 98994/2015 OÚPSŘ,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2015, č. j. JMK 134606/2015, sp. zn.: S-JMK 98994/2015 OÚPSŘ (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Znojmo, odboru

výstavby (dále též „správního orgán I. stupně“ či „stavební úřad“) ze dne 18. 5. 2015, č. j. MUZN 38177/2015, sp. zn. SMUZN Výst.15190/2011-Mx (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně nařídil žalobci odstranění stavby s názvem „Objekt individuální rekreace, zdění oplocení a zpevněné plochy, D.“ na pozemcích st. p. x, x, x, x v k. ú. D. u Z. (dále též „stavba“). Ve výroku II. prvostupňového rozhodnutí poté byla žalobci uložena povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby.

Žalobce dále navrhl, aby soud přiznal žalobě odkladný účinek. Zdejší soud svým usnesením ze dne 21. 1. 2016, č. j. 30 A 147/2015-34, které nabylo právní moci dne 16. 2. 2016, žalobě odkladný účinek přiznal.

Z obsahu správního spisu byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné, skutečnosti. Správní orgán I. stupně žalobci rozhodnutím ze dne 18. 7. 2008, sp. zn. SMUZN Výst.10373/2008-Mx, č. j. MUZN 59120/2008 č. 113/08, udělil souhlas s provedením ohlášené stavby „Novostavba objektu individuální rekreace – zahradní chatka“ na pozemku parc. č. x v k.ú. D. u Z. (zastavěná plocha 50 m²). Rozhodnutím ze dne 18. 7. 2008, sp. zn. SMUZN Výst.8887/2008-Mx, č. j. MUZN 50874/2008 č. 92/08, pak udělil souhlas s provedením ohlášené stavby „Novostavba zahradní chatky – stavba individuální rekreace“ na pozemku parc. č. x v k.ú. D. u Z. (zastavěná plocha 50 m²).

V průběhu kontrolní prohlídky konané dne 24. 11. 2011 (protokol sp. zn. SMUZN Výst. 10373/2008-Mx, č.j. MUZN 111094/2011) stavební úřad na pozemcích parc. č. x a x v k.ú. D. u Z. zjistil, že místo dvou ohlášených staveb pro individuální rekreaci o zastavěné ploše 50 m² je realizována stavba objektu individuální rekreace o rozměrech 11,6 x 14,0 m. Stavba byla umístěna v rozporu s územním plánem obce D. Žalobce byl v průběhu kontrolní prohlídky vyzván k okamžitému zastavení stavebních prací.

Správní orgán I. stupně listinou ze dne 7. 12. 2011, č. j. MUZN 114525/2011, oznámil zahájení řízení o odstranění stavby, kdy se mělo jednat o nepovolenou stavbu, zděné oplocení a zpevněné plochy.

Sdělením ze dne 2. 1. 2012, č. j. MUZN 2048/2012 stavební úřad žalobci předeslal, že v případě zájmu o dodatečné povolení stavby, musí nejpozději do 20. 1. 2012 požádat dle ustanovení § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), o dodatečné stavební povolení a předložit podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Podle ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona pak musí prokázat, že stavbu lze dodatečně povolit.

Dne 10. 1. 2012 podal žalobce žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad následně usnesením ze dne 25. 1. 2012, č. j. MUZN 6653/2012, přerušil řízení o odstranění stavby. Rozhodnutím ze dne 16. 5. 2012, č. j. MUZN 35141/2012 č. 58/12, byla žádost žalobce o dodatečné povolení stavby zamítnuta. Stavební úřad proto opatřením ze dne 16. 5. 2012, č. j. MUZN 35183/2012, oznámil pokračování řízení o odstranění stavby. Dne 17. 7. 2012 podal žalobce žádost o dodatečné povolení stavby a stavební úřad opatřením

ze dne 1. 8. 2012, č. j. MUZN 64228/2012, řízení o odstranění stavby přerušil. Stavební úřad žádost žalobce rozhodnutím ze dne 19. 9. 2012, č. j. MUZN 81583/2012, zamítl. V odvolacím řízení však bylo toto rozhodnutí zrušeno a věc vrácena (rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 11. 2012, č. j. JMK 127190/2012). Stavební úřad následně žádost rozhodnutím ze dne 30. 10. 2013, č. j. MUZN 68565/2013, opětovně zamítl, přičemž toto rozhodnutí bylo znovu zrušeno (rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2014, č. j. JMK 4873/2014).

V novém projednání stavební úřad rozhodnutím ze dne 19. 11. 2014, č. j. MUZN 86047/2014, znovu zamítl žádost žalobce o dodatečné povolení stavby. V odůvodnění především uvedl, že největší překážkou vyhovění žádosti o dodatečné povolení stavby byl zásadní nesoulad stavby s územním plánem obce D. u Z. – lokalita C2 – plochy zahrádek s možností výstavby objektů pro individuální rekreaci do 50 m² zastavěné plochy. Možná zastavitelná plocha 50 m² aktuálního územního plánu byla podle názoru stavebního úřadu velkým rozparem se stávajícím zastavěným stavem objektu – 164 m² zastavěné plochy objektu. Odvolací orgán (žalovaný) toto rozhodnutí změnil rozhodnutím ze dne 25. 2. 2015, č. j. JMK 6854/2015, v části tak, že se text uvedený ve výrokové části na straně první, odstavci prvním, řádku třetím, ve znění: „*ve stavebním řízení přezkoumal podle § 108 až 114 stavebního zákona žádost o stavební povolení*“, nahradil textem: „*v řízení o dodatečném povolení stavby v souladu s § 129 odst. 3 stavebního zákona, přezkoumal žádost o dodatečné povolení stavby podle § 111 stavebního zákona.*“ Text uvedený ve výrokové části na straně první, odstavci pátém, řádku prvním, ve znění: „*žádost o stavební povolení na stavbu*“, nahradil textem: „*žádost o dodatečné povolení stavby.*“ a text uvedený ve výrokové části na straně první, odstavci sedmém, řádku prvním, ve znění: „*na pozemku parc. č. x, x*“, nahradil textem: „*na pozemcích parc. č. x, x, x a x.*“ Ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Ke změně textu výroku rozhodnutí, co do použití nepřesných ustanovení stavebního zákona, a uvedení pouze dvou ze čtyř parcelních čísel pozemků, žalovaný uvedl, že tato změna nemá dopad do práv účastníků na řízení, přičemž jí dojde k napravení veškerých pochybení, která neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Správní orgán I. stupně poté opatřením ze dne 29. 4. 2015, č. j. MUZN 33136/2015, oznámil pokračování řízení o odstranění stavby s uplatněním námitek do 10 dnů ode dne doručení oznámení. Prvostupňovým rozhodnutím následně stavební úřad nařídil žalobci odstranění stavby, přičemž stavba dle tohoto rozhodnutí obsahuje objekt individuální rekreace o půdorysném rozměru 11,6 x 14,0 m (objekt je částečně podsklepený, přízemní, bez využití podkroví, střecha valbová, stupeň rozestavěnosti: objekt je zcela dokončen, bez finální vrstvy fasády), zděné kamenné oplocení v délce zdiva 19 m (délka celého oplocení je 23 m, 4 m je vjezd) a zpevněné plochy okolo objektu. Správní orgán I. stupně rozhodnutí odůvodnil tím, že se jedná o stavbu, která byla provedena bez územního rozhodnutí a stavebního povolení, které stavební zákon pro danou stavbu podle ustanovení § 76 odst. 1 a § 108 odst. 1 stavebního zákona vyžaduje, a stavba nebyla dodatečně povolena. Rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pak předmětem tohoto soudního přezkumu.

Dne 3. 12. 2015 podal žalobce návrh na přezkum rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2015, č. j. JMK 6854/2015, jímž bylo v části změněno a dále potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 19. 11. 2014, č. j. MUZN 86047/2014, kterým byla

zamítnuta žádost žalobce o dodatečné povolení stavby. Žalobce argumentoval tak, že správní orgán I. stupně dle úvodu a výroku svého rozhodnutí vedl řízení o vydání stavebního povolení, nikoliv dodatečného povolení stavby. Namítal i rozpory mezi pozemky označenými v protokolu o úkonu ze dne 30. 10. 2014 (pozemky p. č. x a x) a pozemky uvedenými v rozhodnutí ze dne 19. 11. 2014 (pozemky p. č. x a x). Tyto nedostatky pak nešlo zhojit rozhodnutím ze dne 25. 2. 2015, neboť tyto skutečnosti mají přímý vliv a přímé právní dopady ve vztahu k objektu postaveného na parcelách uvedených v rozhodnutí. Změnovým rozhodnutím nelze rozšířit rozsah pozemků, kterých se rozhodnutí týká. Z protokolu ze dne 30. 10. 2014 pak ani nebylo zřejmé, o jaký úkon se jedná. Bylo sice uvedeno, že se jedná o řízení o žádosti o vydání dodatečného povolení stavby, avšak blíže není objekt jednoznačně popsán.

Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém sdělení k podnětu ze dne 11. 3. 2016, č. j. MMR-43774/2015-83/3218, dospělo k závěru, že v daném případě nejsou dány důvody k provedení přezkumného řízení. Teprve v rozhodnutí ze dne 19. 11. 2014 stavební úřad použil pojmy stavební řízení a stavební povolení. V odůvodnění tohoto rozhodnutí přitom konstatoval, že žádost byla projednána v řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobce si tak nemohl nebýt vědom, že řízení je řízením o dodatečném povolení stavby objektu k rekreaci a nikoli stavebním řízením. Jeho tvrzení proto bylo označeno za účelové. Změnou rozhodnutí žalovaný pouze napravil pochybení stavebního úřadu, když do výroku rozhodnutí doplnil další dva z celkových čtyř dotčených pozemků, které žalobce i sám uvedl v žádosti o dodatečné povolení stavby. Pozemky byly rovněž uvedeny např. na oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby ze dne 1. 8. 2012. Z protokolu ze dne 30. 10. 2014 bylo přitom patrné, že se jedná o protokol o úkonu, který stavební úřad provedl ve věci řízení o dodatečném povolení stavby objektu k rekreaci. Šlo o ústní jednání s ohledáním na místě samém a byla provedena fotodokumentace stavu. Protokol obsahuje seznam doložených podkladů, popis skutečností a konstatování, že stavba není v souladu s územně plánovací dokumentací. Vzhledem k tomu, že nepovolená stavba byla stavebním úřadem zjištěna již v roce 2011 a následně v řízení o odstranění stavby i o dodatečném povolení stavby dostatečně popsána, nebylo třeba stavbu znovu podrobně popisovat. Účelem jednání dne 30. 10. 2014 bylo zjištění stávajícího stavu stavby, který se od stavu zjištěného při předchozím jednání nezměnil.

II. Obsah žaloby

V podané žalobě žalobce nejprve stručně shrnul dosavadní průběh správního řízení.

Žalobce uvedl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2015, č. j. JMK 6854/2015 (řízení o dodatečné povolení stavby), je napadeno přezkumem, o němž nebylo dosud rozhodnuto. Bude-li přezkumu tohoto rozhodnutí vyhověno, znamená to v konečném důsledku pokračování v řízení o dodatečné povolení stavby. Není-li tedy řízení o dodatečné povolení stavby pravomocně skončeno, nelze pokračovat v řízení o odstranění stavby. Dle žalobce postup žalovaného v rozhodování o dodatečném povolení stavby k jeho odvolání byl v příkrém rozporu s ustálenými pravidly odvolacího řízení, zejména co do splnění

předpokladů o změně rozhodnutí. Do rozhodnutí o přezkumu pak nelze rozhodnout o správní žalobě, resp. její důvodnosti.

Žalobce namítal, že v řízení o odstranění stavby byl nesprávně poučen o důsledcích rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Ani z prvostupňového rozhodnutí totiž nevyplývá, že se jedná o řízení o dodatečném povolení stavby, kdy je břemeno důkazní přeneseno na stavebníka. Naopak ve výrokové části je uvedeno, že se jedná o stavební řízení a rozhoduje se o žádosti o stavební povolení. V řízení o žádosti o stavební povolení přitom v případě zamítnutí takové žádosti stavebníku nehrozí odstranění stavby.

Napadeným rozhodnutím bylo dále potvrzeno rozhodnutí o odstranění objektu jako celku v rozsahu půdorysného rozměru 11,6 m x 14,0 m. Dle změny územního plánu obce D. z roku 2014 lze mj. v uvedené lokalitě na pozemcích stavebníka realizovat objekty pro individuální rekreaci do zastavěné plochy 50 m², přičemž součet veškerých zpevněných ploch nesmí přesáhnout 12 % plochy pozemku. Stavba, jež je předmětem odstranění, je postavena na stavební parcele č. x a x, přičemž každá z nich je o výměře 50 m². Stavební parcela č. x byla oddělena jako stavební plocha z parc. č. x o celkové výměře 1072 m² a stavební parcela č. 1067/33 byla oddělena jako stavební plocha z parc. č. x o výměře 586 m². Při této velikosti pozemku parc. č. x a zohlednění regulačních podmínek dle platného územního plánu obce D. by mohla zastavěná plocha činit až 128,64 m² a u pozemku parc. č. x až 64,32 m². Tedy výměra 50 m² zastavěné plochy z tohoto pozemku je podstatně nižší, než je stanoven limit ve vztahu k pozemku platným územním plánem. Přesto správní orgány rozhodly o odstranění objektu jako celku. Tím, že bylo rozhodnuto o odstranění stavby včetně zděného oplocení a zpevněných ploch (když zděné oplocení lze dodatečně povolit, neboť není v rozporu s územním plánem obce D. a vlastník pozemků má právo provést oplocení svého pozemku), byla porušena jedna ze základních zásad správního trestání, a to zásada hospodárnosti a výkonu dobré správy. Žalobci bylo totiž uloženo odstranit více, než je limit stanovený územním plánem obce D.

Žalobce tedy nebyl řádně poučen o svých právech a povinnostech dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a pro absenci tohoto poučení ze strany správního orgánu nemohl řádně chránit svá práva a oprávněné zájmy.

S ohledem na výše uvedené proto žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí pro jeho nezákonnost.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že z důvodu nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení stavby, bylo po vyřešení této předběžné otázky jediným možným krokem správního orgánu I. stupně nařízení odstranění stavby.

Ministerstvo pro místní rozvoj přešetřilo podnět žalobce k přezkoumání pravomocného odvolacího rozhodnutí, kterým bylo v části změněno a ve zbytku potvrzeno

rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. V tomto rozhodnutí neshledalo nezákonnost, a tudíž nebyly dány důvody k provedení přezkumného řízení.

Žalovaný se nezabýval opětovným zpochybněním zákonnosti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť tato otázka již byla vyřešena Ministerstvem pro místní rozvoj. Obecně soulad nepovolené stavby s územně plánovací dokumentací je předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, nikoli řízení o odstranění stavby. V posuzovaném případě po podání žádosti o dodatečné povolení stavby bylo stavebním úřadem zjištěno, že předmětná stavba je v rozporu se stávající územně plánovací dokumentací, což bylo potvrzeno žalovaným a i Ministerstvem pro místní rozvoj.

Žalovaný trval na tom, že jak stavební úřad, tak i on sám, se věci zodpovědně a důsledně zabývali, zajistili pro svá rozhodnutí veškeré dostupné podklady a v souladu s obecně závaznými právními předpisy a dalšími podklady o věci rozhodli. Žalovaný po přezkoumání prvostupňového rozhodnutí dospěl k závěru, že stavební úřad po nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby neměl jinou možnost, než nařídit odstranění stavby. Žalovanému tedy nezbylo, než prvostupňové rozhodnutí napadeným rozhodnutím potvrdit. Na podkladě uvedených skutečností žalovaný rozhodl způsobem uvedeným ve výroku napadeného rozhodnutí.

Na základě všeho výše uvedeného tedy žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, jež žalobce uplatnil v žalobě (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, a ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).

Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů.

V projednávané věci je předmětem posouzení otázka zákonnosti vydaného rozhodnutí v řízení o odstranění stavby ve smyslu ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

Podle ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

Podle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že

a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,

b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,

c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.

Z výše citované právní úpravy je zřejmé, že řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení jsou spolu provázána a vzájemně spolu souvisí, neboť vyplývají z téže situace, tj. existence stavby nezákonně prováděné či provedené bez příslušného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, nebo v rozporu s ním. Řízení o odstranění stavby podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je tak prostředkem vedoucím k odstranění tzv. „černých“ či „nepovolených“ staveb. Bylo by však v rozporu s principem proporcionality, pokud by k odstranění těchto staveb došlo vždy, za všech okolností. Takový postup by mohl představovat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu proto zákon umožňuje při splnění zákonem stanovených podmínek namísto nařízení jejich odstranění, vydání dodatečného stavebního povolení, přičemž však důkazní břemeno spočívá na stavebníku této nepovolené stavby.

K tomuto závěru dospěl rovněž Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75 (všechny v tomto rozhodnutí citované rozsudky Nejvyššího správního

soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz), podle něhož: „Není totiž možno připustit takový výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (*argumentum a minori ad maius*). (...) Dodatečné povolení stavby je výsledkem typově zcela jiného řízení, byť v rámci stavebního zákona, a to řízení o odstranění nepovolené stavby. Na počátku řízení tedy nebyla žádost stavebníka o řádné stavební povolení, ale naopak porušení zákona. Účelem řízení je vlastně dodatečné zhojení závažné vady, kterou je prvotní vědomá ignorance zákona ze strany stavebníka, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Takový postup by se však v praxi rozhodně neměl stát pravidlem.“

Pro řízení o dodatečné povolení stavby tedy stavební zákon konstruuje samostatné řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečné povolení stavby je navázáno na řízení o odstranění stavby a jeho prostřednictvím je možno zabránit odstranění stavby, jež je v rozporu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu, nebo stavby postavené bez takového rozhodnutí či opatření. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být z úřední povinnosti zahájeno vždy. Řízení o dodatečné povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží na tom, zda dojde k podání žádosti o dodatečné povolení stavby či nikoliv. V tomto řízení pak mohou být nezákonně realizované stavby za současného splnění zákonem vymezených podmínek dodatečně povoleny.

Přes vzájemnou spojitost řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečné povolení stavby je však nutno konstatovat, že se jedná o dvě samostatná řízení s rozdílným účelem, čemuž odpovídá i obsah rozhodnutí v těchto řízeních vydávaných. Účelem řízení o odstranění stavby je uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to prostřednictvím odstranění nepovolené stavby. Hlavním a prvotním cílem je tedy zásadně návrat do původního stavu (*restitutio in integrum*).

Účelem řízení o dodatečné povolení stavby je poté snaha o dodatečné zhojení závažné vady, a to pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním zákonem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování, či není prováděna na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje. Jedná se tedy o posouzení možnosti dodatečně povolit stavbu, a je na žadateli, aby prokázal splnění podmínek stanovených v ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona. Dodatečné stavební povolení pak může být vydáno jen při splnění zákonem stanovených podmínek, tj. pouze v případě, že stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, resp. dodatečné povolení její změny, a předloží k ní podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba nebo její změna povoluje, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Je-li stavba dodatečně povolena, pak je řízení o jejím odstranění zastaveno.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že podmínky, jejichž splnění stavební úřad zkoumá v řízení o dodatečné povolení stavby a v řízení o jejím odstranění, se liší. V prvním případě jde o kumulativní splnění podmínek podle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona, zatímco v případě řízení o odstranění stavby jde o kumulativní splnění podmínek upravených v ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tj. že se jedná o stavbu prováděnou nebo provedenou bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a že stavba nebyla dodatečně povolena.

Žalobce namítal, že žalovaný rozhodl o odstranění objektu jako celku včetně zděného oplocení a zpevněných ploch (ačkoliv zděné oplocení lze dodatečně povolit, neboť není v rozporu s územním plánem obce D., když tento umožňuje realizovat stavbu do 50 m²), čímž porušil zásadu hospodárnosti, neboť mu uložil odstranit více, než jsou limity územního plánu obce D. Soud k tomu uvádí, že tyto námitky nespádají do rámce věcného posouzení rozhodnutí o odstranění stavby (ale spádají do řízení o dodatečné povolení stavby), a krajskému soudu tak nepřísluší, aby v soudním řízení, jehož předmětem je zákonnost vydaného rozhodnutí o odstranění stavby, mohl tyto námitky věcně přezkoumat. Právě otázka posouzení otázky souladu stavby s územně plánovací dokumentací spadá ve smyslu ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona mezi podmínky, za kterých lze stavbu dodatečně povolit, nikoliv do oblasti řízení o odstranění stavby. Jestliže měl žalobce zájem na tom, aby mohlo být zachováno zděné oplocení či zpevněné plochy, měl v tomto ohledu vyvinout aktivitu a požádat o dodatečné povolení stavby alespoň u těchto objektů, nikoliv pouze o Stavbu jako celek. Ve fázi řízení o odstranění stavby však již není v pravomoci příslušného správního orgánu, aby posuzoval věcné otázky, jež spádají do řízení o dodatečné povolení stavby. Správní orgány tak v řízení o odstranění stavby meritorně rozhodly, což učinily na základě nesporného zjištění, že žalobce neprovedl stavbu podle rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním zákonem, neboť provedl stavbu zcela jinou, než na kterou byl vydán souhlas s provedením ohlášené stavby. Skutečnost, že došlo k provedení zcela jiné stavby, než byla povolena, pak vyplývá z obsahu správního spisu. Nejedná se tedy o případ, kdy by žalobce například provedl změny, které by byly nepodstatnými odchylkami od odsouhlasené stavby. V posuzovaném případě byla stavba provedena v rozporu s územně plánovací dokumentací obce D.

Takovou námitku tedy žalobce nemůže uplatňovat proti rozhodnutí o odstranění stavby (ale tato měla být uplatněna v řízení o dodatečné povolení stavby), neboť zde mohou namítat pouze nesplnění podmínek pro vydání rozhodnutí upravených v ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tj. že na stavbu existuje vydané stavební povolení (a tedy stavba nebyla provedena bez příslušného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu) nebo že stavba byla dodatečně povolena.

Námitky zpochybňující posouzení otázky souladu alespoň části stavby (zděného oplocení či zpevněných ploch) s územním plánem obce D., tak měly být obsaženy v žalobě směřující proti rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o tom, že stavbu nelze dodatečně povolit (tj. proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2015, č. j. JMK 6854/2015). Soudy ve správním soudnictví jsou totiž povolány i k přezkumu rozhodnutí o dodatečné povolení stavby a tato rozhodnutí podléhají samostatnému soudnímu přezkumu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-

117, rozsudek ze dne 9. 9. 2011, č. j. 7 As 92/2011-93, či rozsudek ze dne 23. 7. 2012, č. j. 8 As 83/2011-132). Žalobce však rozhodnutí žalovaného v řízení o dodatečné povolení stavby, kde by bylo možno řešit výše uvedenou otázku, samostatnou žalobou nenapadl. Tím se tak připravil o možnost soudně přezkoumat zákonnost tohoto rozhodnutí, kterým bylo ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím stavebního úřadu vysloveno, že předmětnou stavbu nelze dodatečně povolit, a tedy je nutno na toto rozhodnutí pohlížet jako na rozhodnutí věcně správné a vydané v souladu se zákonem, neboť mu svědčí presumpce správnosti. Soud k věci nadto uvádí, že ani Ministerstvo pro místní rozvoj neshledalo v tomto rozhodnutí žalovaného pochybení.

Žalobce dále namítal, že byl ze strany správních orgánů nesprávně poučen o důsledcích rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Ani z rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 11. 2014, č. j. MUZN 86047/2014, totiž nevyplývá, že by se jednalo o řízení o dodatečném povolení stavby. Ani tuto žalobní námitku však krajský soud neshledal důvodnou. Žalobce v této souvislosti rovněž namítal, že si nebyl vědom toho, že rozhodnutí ze dne 19. 11. 2014, č. j. MUZN 86047/2014, je vydáváno pro řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby. Ve výrokové části tohoto rozhodnutí bylo totiž uvedeno, že se jedná o stavební řízení a žádost o stavební povolení. Soud k věci uvádí, že stavební úřad na žádost žalobce o dodatečné povolení stavby objektu k rekreaci vedl řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu ustanovení § 129 stavebního zákona. Tato skutečnost přitom vyplývá mj. z oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby ze dne 1. 8. 2012, č. j. MUZN 64232/2013, a ze všech na to navazujících rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti (jež byly následně zrušeny) a rozhodnutí odvolacího orgánu (jež rušila prvostupňová rozhodnutí). Až následně v rozhodnutí ze dne 19. 11. 2014, č. j. MUZN 86047/2014, stavební úřad chybně použil pojmy stavební řízení a stavební povolení. Je však zcela zřejmé, že se jednalo o zcela formální pochybení správního orgánu I. stupně a o čistě písařskou chybu. Již v odůvodnění tohoto rozhodnutí totiž stavební úřad uvedl, že žádost byla projednána v řízení o dodatečné povolení stavby. Odvolací správní orgán ve svém rozhodnutí ze dne 25. 2. 2015, č. j. JMK 6854/2015, toto pochybení, jež nemělo žádný vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, opravil správně tak, že prvostupňové rozhodnutí v této části změnil. Soud nadto považuje tvrzení žalobce, že si nebyl vědom toho, že je rozhodnutí vydáno v řízení o dodatečné povolení stavby, za účelové. Je totiž třeba vzít v úvahu, že řízení o dodatečné povolení stavby je řízením návrhovým. Žalobce si musel být vědom toho, jaké řízení svým návrhem vyvolal, a že v jeho rámci je případně vydáváno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a tudíž se nejedná o stavební řízení. Zdejší soud přitom opětovně podotýká, že i v tomto případě měly být tyto námitky obsaženy v žalobě směřující proti rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o tom, že stavbu nelze dodatečně povolit. Žalobce však rozhodnutí žalovaného v řízení o dodatečné povolení stavby, kde by bylo možno dané otázky řešit, samostatnou žalobou nenapadl. Žalobce se tedy z vlastní vůle připravil o možnost soudního přezkumu zákonnosti daného rozhodnutí a s ohledem na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* se tedy již nyní nelze případného (avšak zdejším soudem nezjištěného) pochybení v řízení o dodatečné povolení stavby dovolávat. Soud pro úplnost odkazuje i na závěry, jež ve svém sdělení k podnětu na provedení přezkumného řízení ze dne 11. 3. 2016, č. j. MMR-43774/2015-83/3218, uvedlo Ministerstvo pro místní rozvoj, neboť žalobce v tomto svém podnětu uplatnil obsahově

prakticky zcela shodnou námitku. Zdejší soud má proto za to, že tato námitka nemohla být shledána důvodnou.

Žalobce byl taktéž navzdory svému přesvědčení opakovaně poučen o následcích rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Již v poučení sdělení ze dne 2. 1. 2012, č. j. MUZN 2048/2012, o možnosti podat dodatečné povolení stavby bylo uvedeno: „*Pokud nebude úplná žádost s požadovanými přílohami ve stanovené lhůtě předložena, stavební úřad rozhodne o odstranění stavby.*“ V poučení, jež bylo součástí usnesení o přerušení řízení o odstranění stavby ze dne 25. 1. 2012, č. j. MUZN 6653/2012, poté stavební úřad konstatoval: „*Stavební úřad bude v řízení o odstranění stavby pokračovat po ukončení řízení o dodatečném povolení stavby. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení zastaví.*“ V neposlední řadě byl žalobce o důsledcích rozhodnutí o dodatečné povolení stavby vyrozuměn prostřednictvím odůvodnění rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 2. 2015, č. j. JMK 6854/2015, o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Na straně č. 5 je uvedeno: „*KrÚ považuje za nezbytné v obecné rovině popsat další, zákonem předepsaný postup v řízení vedeném podle § 129 stavebního zákona. Ten je následný. Na základě žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby, stavební úřad oznámí účastníkům zahájení řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby. V tomto řízení stavební úřad postupuje podle § 111 až 115 stavebního zákona, tedy jako v režimu stavebního řízení. Ústní jednání s místním šetřením (ohledání na místě) je v tomto případ nutné provést vždy, protože protokol z tohoto šetření (z ústního jednání spojeného s ohledáním na místě) je jedním z důkazů potřebných pro rozhodnutí ve věci a dokumentuje tak aktuální stav věci (musí být přesně konkretizován a specifikován předmět řízení, který bude následně předmětem výroku rozhodnutí). Po projednání stavby v řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad, dle výsledku tohoto projednání, buď vydá rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nebo žádost o dodatečné povolení stavby rozhodnutím zamítne. Pokud stavební úřad žádost o dodatečné povolení zamítne, pak se po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí vrátí do řízení o odstranění stavby, neboť předběžná otázka již byla vyřešena, oznámí jeho pokračování řízení a rozhodnutím nařídí odstranit stavbu.*“

Krajský soud v tomto ohledu připomíná zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým), jakož i zásadu *ignorantia iuris non excusat* (neznalost zákona neomlouvá), kdy se v obou těchto případech jedná o ustálené zásady rozvíjené v poměrech moderního právního státu, přičemž subjekty právního vztahu jsou považovány za emancipované jedince, kteří se musí aktivně přičinit o to, aby jejich práva byla respektována a chráněna, a nikoliv se pouze slepě spoléhat na ochrannou ruku státu (resp. správních orgánů). Zdejší soud má za to, že žalobce byl ze strany správních orgánů, jak v řízení o dodatečné povolení stavby, tak v řízení o odstranění stavby dostatečně a srozumitelně poučen o tom, jaké jsou jednotlivé postupy vyplývající z ustanovení § 129 stavebního zákona. Za situace, kdy žalobce ani takové poučení nepovažoval za postačující, bylo zcela na jeho vůli zajímat se o souslednost jednotlivých činěných kroků a jejich důsledků. Pokud tak neučinil, nelze tuto skutečnost klást k tíži správním orgánům, které učinily veškeré zákonem vyžadované a potřebné úkony, přičemž žádný nezanedbaly. Krajský soud proto nemohl přisvědčit tvrzení žalobce, že ze strany správních orgánů došlo k porušení ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, neboť nebyl poučen a nemohl tak chránit svá práva a oprávněné zájmy.

Žalovaný, ani stavební úřad, neporušili žalobcovo právo nezákonným způsobem, jak dovozuje v závěru žaloby. Podle Listiny základních práv a svobod má každý právo vlastnit majetek, přičemž dále však platí, že vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (viz čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Žalovaný tím, že výstavbou nepovolené stavby porušil stavebně právní předpisy, je povinen strpět nařízení odstranění předmětné stavby. Rozhodnutí o odstranění stavby je tedy následkem, který bez dalšího stíhá vlastníka stavby, pokud v řízení neprokáže podmínky pro její dodatečné povolení. Tento následek jednoznačně vyplývá ze stavebního zákona. Jedinou možností, jak se žalobce mohl odstranění stavby jako opatření na úseku veřejného práva stavebního vyhnout, bylo splnění výše uvedených zákonných podmínek obsažených v ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. K tomu však v nyní řešeném případě nedošlo. Krajský soud k tomuto závěrem poznamenává, že stanovení povinnosti odstranit „neoprávněnou“ stavbu je zásahem zcela přiměřeným sledovaným cílům, neboť jiným opatřením by jich nemohlo být dosaženo. Nejde tudíž o sankci, nýbrž o opatření, jehož cílem je navrácení v původní stav. Rozhodnutí o odstranění stavby proto není trestem. V případě rozhodnutí o odstranění stavby, kdy nebyly shledány důvody pro legalizaci stavby, je dán veřejný zájem již účelem právní úpravy týkající se rozhodování o nařízení odstranění stavby, neboť cílem je mj. zachování stavební kázně. Právě proto je i podmínkou pro dodatečné povolení stavby prokázání toho, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o sanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území. Splnění těchto kritérií se žalobci přitom nepodařilo v řízení o dodatečné povolení stavby prokázat, proto stavebnímu úřadu nezbylo nic jiného než nařídit odstranění stavby.

Žalobce obecně uvedl, že výkonem rozhodnutí by došlo k zásahu, jehož výsledkem bude zásadní snížení jeho majetkové hodnoty. Soud k tomu uvádí, že má pochopení pro rozhořčení žalobce nad tím, že mu důsledky předmětného rozhodnutí žalovaného způsobí finanční újmu. Pokud by však před zahájením stavby požádal o vydání územního rozhodnutí v takovém rozsahu, v jakém byla ve výsledku realizována, vyšel by najevo nesoulad plánované stavby s územním plánem obce D. Realizoval-li žalobce stavbu bez relevantního stavebního povolení v místě, kde byla stavba umístěna v rozporu s územním plánem, nemůže s jistotou očekávat, že bude možné ex post takto vzniklé a závažné pochybení napravit. Krajský soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011-176, podle kterého, „(...) provádí-li stavebník stavbu v rozporu se stavebním povolením a následně požádá stavební úřad o její dodatečné povolení, musí v průběhu řízení o dodatečném povolení prokázat podmínky vyjmenované v § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., snažit se minimalizovat zásahy do práv a oprávněných zájmů dotčených osob a usilovat o dohodu ve sporných otázkách, vědom si svých předešlých pochybení“. Z tohoto důvodu nemohlo dojít k dodatečnému povolení stavby a správní orgány poté nařídily její odstranění.

Optikou shora učiněného náhledu je proto zřejmé, že postup žalovaného nevybočil z rámce zákonem stanovených právních hledisek, v odůvodnění rozhodnutí jsou správně posouzeny rozhodující právní i faktické skutečnosti, z nichž žalovaný vycházel, skutková zjištění jsou přehledně a srozumitelně uvedena a vyplývají z obsahu správního spisu.

V. Závěr a náklady řízení

Skutkový stav věci byl tedy zjištěn v souladu s ustanovením § 3 správního řádu. Soud neshledal ve správním řízení žádná procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Soud tak neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení jsou odůvodněny ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyl v řízení úspěšný, protože nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 28. 11. 2017

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu