



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK

### JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta, ve věci žalobkyně **A. D.**, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem Advokátní kanceláře Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři s.r.o., s doručovací adresou Resslova 1253/17a, 500 02 Hradec Králové, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem v Hradci Králové, Pivovarské náměstí 1245, za účasti **1. Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových**, Rašínovo nábřeží 390/42, 128 00 Nové Město, Praha 2, územní pracoviště Hradec Králové, Horova 180, 502 06 Hradec Králové, **2. Statutárního města Hradec Králové**, Československé armády 408, 502 00 Hradec Králové a **3. P. H.**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2015, č. j. 11457/UP/2015/Kd, **t a k t o :**

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

#### O d ů v o d n ě n í :

Předmětnou žalobou bylo napadeno rozhodnutí žalovaného ze dne 11. června 2015, č. j. 11457/UP/2015/Kd, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové (dále jen „správní orgán“ či „stavební úřad“), ze dne 24. února 2015, č. j. MMHK/034712/2015 ST1/Van, a toto potvrzeno.

Tímto prvoinstančním správním rozhodnutím byla podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SZ 50“), dodatečně povolena „stavba objektu pro rodinný volný čas a rodinnou zájmovou činnost, včetně prostor pro náradí na údržbu zahrady a domovních rozvodů elektro, vody a kanalizace při rodinném domě č. p. 658, na pozemcích st. p. č. 3392 a parc. č. 934/34, 934/112 a 934/113 v kat. území Nový Hradec Králové“, dále jen „stavba“. Žalobkyně odůvodnila žalobu následujícím způsobem.

## I. Obsah žaloby

Žalobkyně nejdříve odůvodnila svoji aktivní legitimaci k podání žaloby, kterou odvozuje od spoluvlastnictví stavební parcely č. 580 a rodinného domu č. p. 657 na ní v kat. území Nový Hradec Králové, obec Hradec Králové, které sousedí se stavební parc. č. 3392 a parc. č. 934/34, 934/112 a 934/113, tedy s nemovitostmi, na nichž byla napadeným rozhodnutím předmětná stavba dodatečně povolena. Její obsah tvoří pět žalobních námitek.

Žalobkyně předně namítala, že nebylo prokázáno, že dodatečné povolení stavby je ve veřejném zájmu. Odkazovala přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013 – 43, podle něhož: „Vyhnout se nařízení odstranění nepovolené stavby a dosáhnout tak dodatečného povolení stavby lze pouze v případě splnění dvou podmínek prokazovaných stavebníkem, a sice že stavba je v souladu s veřejným zájmem a zároveň, že stavebník podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Důkazní břemeno leží na stavebníkovi, protože zákonem předpokládaný stav byl porušen jeho počínáním a lze po něm spravedlivě požadovat, aby on sám prokázal, že škodlivé následky jeho postupu nedosahují intenzity, která by vedla k porušení veřejných zájmů. Citované podmínky musí být pro dodatečné povolení stavby splněny kumulativně a není-li splněna jedna z nich, není již třeba zkoumat prokázání druhé.“

Bylo tedy na stavebníkovi, aby jednak v řízení předložil všechny doklady a podklady vyžádané stavebním úřadem, a dále prokázal, že neoprávněně (bez stavebního povolení) postavená stavba je v souladu s veřejným zájmem. K dodatečnému povolení stavby proto nepostačuje, pokud v řízení není zjištěno, že by stavba byla v rozporu s veřejným zájmem.

Z rozhodnutí správního orgánu nevyplývá, jakým způsobem stavebník prokázal, že stavba je v souladu s veřejným zájmem a v čem byl shledán. Stavebník proto neunesl své důkazní břemeno. Veřejný zájem ale nemohl být shledán ani správním orgánem, když pravým účelem stavby vždy bylo provozovat restaurační zařízení (hospodu) ve funkční ploše označené v územním plánu jako „čistě obytná plocha nízkopodlažní zástavby“. Ve veřejném zájmu totiž nemůže být, aby v zástavbě pro bydlení bylo postaveno restaurační zařízení, protože takové zařízení vždy naruší pohodu bydlení ostatních obyvatel dané lokality hlukem, pachem, zvýšeným provozem, zvýšením kriminality apod. V přezkoumávané věci byla navíc

„černá hospoda“ provozovaná v nezakládovaných prostorech bez splnění všech potřebných hygienických a jiných norem.

Veřejný zájem ovšem nenaplnují ani důvody vzniku stavby proklamované stavebníkem. Ten totiž uvádí, že budova o obestavěné ploše 54 m<sup>2</sup> má sloužit k „rodinné rekreaci“ uživatelů rodinného domu. Vznikem nepovolené stavby tak nebyl sledován žádný zájem, který by byť nepřímo snesl přívlastek *veřejný*. Zcela jednoznačně se jedná o záměr, který má za cíl přivést široký okruh osob, přičemž v tomto případě je lhostejné, zda se jedná o osoby tvořící široce pojmávaný okruh rodinných přátel, zejména kuřáků, nebo zda se jedná o veřejnost v tradičním slova smyslu. Je zřejmé, že takto koncipovaná stavba v žádném případě nemůže sloužit úzkému kruhu rodiny a osobních přátel stavebníka. Uvedenému záměru, který odporuje veřejnému zájmu, nelze poskytovat ochranu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 As 167/2012 – 70).

Druhou námitkou byl žalobkyní tvrzený rozpor s územním plánem města Hradec Králové. Uvedla k ní, že:

„V daném případě není sporu o tom, že územní plán zakazuje umístění staveb „za sebou“ ani o tom, že dodatečně povolená stavba stojí před rodinným domem č.p. 658. Žalovaný však dospěl k závěru, že v daném případě nejde o rozpor s územním plánem proto, že se nejedná o rodinný dům, nýbrž pouze o doplňkovou stavbu.

S tímto názorem se však nelze ztotožnit, neboť dodatečně povolená stavba svými rozměry, které násobně převyšují rozměry běžné doplňkové stavby (zastavěná plocha 55 m<sup>2</sup>), ztratila z hlediska svého vlivu na okolí charakter doplňkové stavby a působí zcela stejně jako rodinný dům.

Skutečnost, že rodinný dům č. p. 658 netvoří s ostatními domy uliční čáru, pak je z hlediska předmětu řízení irelevantní. Sama skutečnost, že v území již je umístěna stavba, která netvoří s ostatními stavbami uliční čáru, neznamená, že v daném případě je možno umístit před rodinný dům stavbu, která zastavěnou plochou odpovídá velikosti menšího rodinného domu.“

Ve třetím žalobním bodu žalobkyně namítala, že správní orgán použil správní uvážení v rozporu s ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stavební zákon totiž výslovně stanoví, že stavba postavená bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním musí být odstraněna. Nestane se tak pouze za splnění všech zákonných podmínek, což musí prokázat stavebník. Správní orgán při hodnocení splnění podmínek dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona však uplatnil v rozporu se zákonem správní uvážení, když v rámci rozhodování o dodatečném povolení „černé stavby“ vzal v potaz i finanční stránku věci. Tato kritéria jsou však s ohledem na dikci § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona bez významu pro rozhodnutí ve věci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013 – 43).

Žalobkyně dále namítala porušení § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, a to v souvislosti s podkladovým

rozhodnutím o výjimce z citovaného ustanovení pro dodatečné povolení projednávané stavby jako stavby doplňkové ke stavbě hlavní o zastavěné ploše přesahující 16 m<sup>2</sup> (rozhodnutí vydané správním orgánem dne 12. 8. 2013 pod č. j. MMHK/141446/2013 ST1/Van, a žalovaným dne 31. 10. 2013 pod č. j. 17826/UP/2013/Kd). Poukazovala na to, že výjimka byla povolena již pro stojící stavbu, přičemž její účel užívání byl v průběhu správního řízení opakovaně měněn. Posledním účelem užívání uvedeným stavebníkem byly soukromé potřeby rodiny a povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu bylo zvažováno v právě ve vztahu k takto vymezenému účelu užívání. Stavební úřad ani žalovaný se však v souvislosti s povolením výjimky a následným dodatečným povolením stavby nezabývali otázkou, zda vůbec a případně za jakých podmínek je možno udělit výjimku z obecných technických požadavků na výstavbu pro stavbu již stojící, resp. navazující otázkou, zda nesoulad již stojící stavby s obecnými technickými požadavky na výstavbu může být v řízení o dodatečném povolení stavby zpětně zhojen, a to s ohledem na § 138a odst. 1 stavebního zákona. Stavebník, který postavil stavbu bez stavebního povolení, totiž musí prokázat soulad nepovolené stavby s veřejným zájmem již k okamžiku vzniku stavby a dále pak ke dni rozhodnutí. Veřejný zájem je zde reprezentován mimo jiné též souladem stavby s obecnými technickými požadavky. V dané věci správní orgán i žalovaný postupovali nezákonně, když stavebníkovi umožnili nalézt vhodný účel, pro který bude možno výjimku z obecných technických požadavků povolit, a následně stavbu dodatečně povolili.

V posledním žalobním bodu žalobkyně namítala porušení zásady materiální pravdy a nepřezkoumatelnost žalovaného a jemu předcházejícího prvoinstančního správního rozhodnutí. Podle ní správní orgány pochybily, když rozhodovaly na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a vycházely pouze z tvrzení stavebníka o tom, že stavba bude sloužit jako objekt pro rodinný volný čas a rodinnou zájmovou činnost, včetně prostor pro náradí na údržbu zahrady a domovních rozvodů elektro, vody a kanalizace při rodinném domě. Nepřihlíděly ke skutečnosti, že stavebník nejprve uvedl jako účel stavby „domácí fitness se skladem zahradního nábytku u rodinného domu“ a následně změnil účel užívání na „prodeju uměleckých předmětů s barem“, přičemž v minulosti užíval ve skutečnosti stavbu za účelem provozování restauračního zařízení/hospody. Žalobkyně na tento fakt několikrát upozorňovala, správní orgán se však s těmito námitkami vypořádal tak, že „stavebník již nepožaduje dodatečně povolit stavbu pro podnikání, protože změnil účel budoucího užívání stavby na objekt pro rodinný a volný čas a rodinnou zájmovou činnost.“ Tento způsob vypořádání se s námitkami nepovažuje žalobkyně za nepřipustný, když není patrné, na základě kterých podkladů správní úřad dospěl k závěru, že stavebník skutečně hodlá užívat stavbu pro rodinný a volný čas a zájmovou činnost. Je nesporné, že stavebník v předmětné stavbě provozoval restaurační zařízení s názvem „Basama“.

Rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně je tak v tomto směru nepřezkoumatelné, když není zřejmé, na základě jakých podkladů stavební úřad rozhodl. Žalovaný namísto toho, aby rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost, se tímto pochybením vůbec nezabýval a nepřezkoumatelné rozhodnutí potvrdil, čímž se i jeho rozhodnutí stalo nepřezkoumatelné. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že pokud určitá stavba vypadá

jako hospoda (je vnitřně disponována a v území umístěna jako hospoda, když je přístupná volně z ulice), navenek se prezentuje jako hospoda (označení Basama), pak se jedná o hospodu, i kdyby stavebník tvrdil opak. Konstatování žalovaného, že stavba je povolena pro určitý účel užívání a že pokud v této stavbě bude nakonec restaurační zařízení skutečně provozováno, pak se jedná o protiprávní jednání postižitelné pokutou, je pro vyřešení právního postavení žalobkyně nepostačující, neboť přes své dotčení na svých právech by neměla efektivní prostředek, kterým by se mohla hájit, když řízení o uložení sankce nemůže iniciovat ani se jej nijak účastnit.

Vzhledem k tomu žalobkyně navrhovala zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo.

Podáním ze dne 18. 5. 2016 zaslala žalobkyně krajskému soudu ještě několik listin za účelem dokreslení žalobních bodů (přehled průběhu řízení ohledně stavby od roku 2006, stížnosti na nečinnost a vyřízení jejího podnětu zástupcem veřejného ochránce práv ze dne 9. 9. 2013 a 19. 11. 2013).

## II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 24. 9. 2015. Uvedl v něm, že řízení o odstranění stavby, v jehož rámci byla stavba dodatečně povolena, bylo zahájeno dne 30. července 2001 a bylo vedeno v souladu se SZ 50 a předpisy vydanými k jeho provedení, tj. zejména s vyhláškou č. 137/1998 Sb., o obecně technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 137/1998 Sb.“), z hlediska procesního podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 71/1967 Sb.“).

K žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 28. března 2014 byla přiložena projektová dokumentace zpracovaná Ing. M. H., autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby, ČKAIT 0600004. Podle ní jde o přízemní samostatnou stavbu, nepodsklepenou, nepravidelného půdorysu, s valbovou střechou, která je osazena do stavební čáry vymezené sousedními rodinnými domy, o zastavěné ploše 54,57 m<sup>2</sup>. Stavba je určena pro potřeby volnočasových aktivit rodiny stavebníka (myšleno P. H.).

Žalobkyně v odvolání namítala, že je stavba účelově pojmenovaná, včetně prostor v ní, neboť ji je možno přirovnat k dřívější prodejně uměleckých předmětů s barem a že se stavební úřad nevypořádal s existencí již stávajících doplňkových staveb k rodinnému domu, tedy s existencí dvougaráže a drobné stavby. Další námitky se týkaly potřeb osob žijících v rodinném domě č. p. 658, počtu osobních automobilů rodiny, absence rozhodnutí o umístění stavby a rozporu stavby s územním plánem, který vylučuje umístění objektů „za sebou“. Podle žalovaného se stavební úřad s odvolacími námitkami řádně vypořádal a s jeho závěrem o jejich nedůvodnosti se žalovaný ztotožnil. K žalobním námitkám uvedl následující:

Stavební úřad je v řízení povinen respektovat podanou žádost, tzn. projednat ji v rozsahu uvedeném v žádosti, a to co do umístění, výšky, konstrukce, dispozičního řešení, způsobu užívání apod. Stavební úřad není oprávněn vést žadatele k tomu, aby svůj záměr změnil k jeho představám, či představám účastníků řízení. Vlastník pozemku má právo užívat svůj majetek podle své libosti a je čistě na vůli vlastníka pozemku, jakou stavbu na něm postaví, samozřejmě za předpokladu, že budou naplněna ustanovení stavebního zákona. Pokud jim vyhoví, stavebnímu úřadu nezbude, než podané žádosti vyhovět. V opačném případě žádost zamítne. Žádost je možné v rámci zásady dispoziční v průběhu řízení měnit, je však nutné, aby stavební úřad aktuální podobu předmětu řízení projednal s účastníky řízení.

V daném případě byla sice stavba v minulosti užívána na základě povolení stavebního úřadu jako prodejna uměleckých předmětů s barem, po jeho zrušení ale musela být projednávána v řízení o odstranění. Dne 28. března 2014 P. H. změnila žádost o dodatečné povolení stavby na objekt pro rodinný volný čas a rodinnou zájmovou činnost s prostory pro uskladnění zahradního nářadí. Stavební úřad tak byl povinen projednat právě tuto žádost, a protože shledal, že vyhovuje požadavkům § 88 odst. 1 písm. b) SZ 50, stavbu dodatečně povolil. Postupoval tak plně v intencích rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2011, č. j. 1 As 67/2011-108, podle něhož „Pokud v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 stavebního zákona z roku 2006 stavebník nebo vlastník stavby prokáže splnění podmínek vymezených v uvedeném ustanovení, stavební úřad stavbu povolí. Vydání povolení nemůže podmiňovat splněním dalších podmínek, které nemají oporu ve stavebním zákoně“.

Žalovaný ověřil, že stavební úřad zkoumal, zda stavba je dle požadavků § 88 odst. 1 písm. b) SZ 50 v souladu s veřejným zájmem, o čemž pojednal na str. 6 a 7 žalovaného rozhodnutí. Stavební úřad dospěl k závěru, že stavba veřejnému zájmu neodporuje a žalovaný tento názor akceptoval. Dodal, že účastníci řízení mohou uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém spatřují dotčení svých práv, neboť právě za účelem ochrany svých práv, ať již vlastnických či jiných věcných, jim je stavebním zákonem přiznáván titul účastníků řízení.

K obavám žalobkyně, aby stavba nebyla v budoucnu užívána jako hospoda (vnitřní dispozice, přístupnost z ulice, apod.), žalovaný uvedl, že po úplném dokončení stavby dle dokumentace bude jmenovaná povinna v souladu s § 120 odst. 1 nového stavebního zákona (zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů), stavebnímu úřadu oznámit záměr započít s užíváním stavby. Následně stavební úřad vykoná kontrolní prohlídku, při které ověří, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím, dokumentací, požadavky dotčených orgánů a obecnými požadavky na výstavbu. V případě, že tomu tak bude, s užíváním stavby může být započato, ovšem pouze k účelům, ke kterým byla povolena užívat. V opačném případě by se žadatelka vystavila postihu podle stavebního zákona. K námitce ohledně zohlednění finančních nákladů vynaložených na stavbu žalovaný uvedl, že tato okolnost není ve vztahu k posouzení stavby podle stavebního zákona nikterak významná. Pokud jde o dispoziční řešení stavby, či její venkovní vzhled, žalovaný konstatoval, že vyhláška č. 137/1998 Sb., ani v současné době platná vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích

na stavby, ve znění pozdějších předpisů, nestanoví pro objekty sloužící k trávení rodinného volného času žádné parametry, tj. neurčuje dispoziční řešení, počet pater, použité materiály, počet ani velikost oken, dveří, vrat, situování jejich vchodů apod. Je tak tedy bezpředmětné v daném případě hodnotit vnitřní dispozice či vzhled stavby.

Otázce souladu stavby s § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. se žalovaný věnoval na str. 8 až 10 žalovaného rozhodnutí. Podotkl, že výjimku z tohoto ustanovení stavební úřad povolil rozhodnutím ze dne 12. srpna 2013, č. j. MMHK/141446/2013 ST1/Van, a že v odvolacím řízení bylo toto rozhodnutí rozhodnutím žalovaného ze dne 31. října 2013, č. j. 17826/UP/2013/Kd, potvrzeno a odvolání proti němu podaná zamítnuta. Stavební úřad shledal, že požadovanou výjimku udělit lze a stavbu je možné na pozemku rodinného domu č. p. 658 povolit, neboť její navrhované funkce rodinný dům nepojme, stavba tedy svým účelem doplňuje funkci rodinného domu, přičemž je zasazena do území, které je určeno právě pro obytné plochy nízkopodlažní zástavby, tedy do území určeného pro funkci rodinného bydlení a s tím spojenými činnostmi. V řízení o povolení výjimky se stavební úřad zabýval i dispozičním řešením rodinného domu a existencí doplňkových staveb k němu. Stavební úřad pak v rozhodnutí, kterým výjimku z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. povolil, uvedl, že pokud se týká dalších staveb na pozemku se stavbou rodinného domu č. p. 658, je na něm realizována garáž pro dva osobní automobily, a to na základě stavebního povolení ze dne 21. ledna 1994, č. j. OV/5050/93/Si/Bř, a že užívání této stavby bylo povoleno kolaudačním rozhodnutím ze dne 3. října 1997, č. j. OV/3887/97/MI. Při ohledání na místě v rámci řízení o povolení výjimky stavební úřad zjistil, že v garáži mimo dvou osobních aut lze zabezpečit uložení několika jízdních kol, lyží a podobných drobných předmětů. Stavební úřad dále zjistil, že se na pozemku nalézá stavba skladu zahradního nářadí, který byl povolen sdělením k ohlášení ze dne 26. srpna 1996, č. j. OV/3263/96/Si, a že tento objekt o základních půdorysných rozměrech 5,0 x 3,0 m je rozdělen na dvě části. Jedna část s podzemní šachtou slouží pro uskladnění zahradní sekačky a v šachtě o rozměrech cca 1,0 x 1,0 x 1,0 m je osazena technologie pro provoz venkovního zahradního bazénu. Druhá část skladu je prakticky uzpůsobena jako příruční sklad drobného ručního nářadí a domácí ruční dílna. Stavební úřad se v řízení o povolení výjimky také zabýval otázkou, zda z prostorových důvodů není možno zabezpečit funkce předmětné doplňkové stavby v rodinném domě, a zjistil, že nikoliv. Sklad zahradního náčiní a zejména sklad zahradního nábytku nelze spolehlivě zajistit v rodinném domě ani v žádném jiném prostoru. Další částí předmětné stavby je místnost pro zájmovou rodinnou činnost a pro volný čas, která umožňuje společenské využití pro přátele jednotlivých členů rodiny, aniž by docházelo k rušení ostatních rodinných příslušníků, kde například hraní stolního tenisu, deskových her, společné poslouchání hudební produkce či sledování velkoplošné obrazovky nelze bez rušivého efektu zabezpečit v rodinném domě. Dalším důvodem je skutečnost, že většina obyvatel rodinného domu jsou nekuřáci. Z důvodů zachování soukromí a zejména pohody bydlení v rodinném domě, bude tento prostor využit pro relaxaci a posezení s přáteli, zejména s kuřáky. Stavební úřad uznal, že tento argument je dostačující k tomu, aby bylo zdůvodněno, proč nelze ani tento prostor zabezpečit v rodinném domě a že je důvod k povolení výjimky. Stavební úřad v řízení o povolení výjimky zároveň ověřil, že celková plocha zastavěného a zpevněného pozemku se stavbou rodinného domu č. p. 658 zaujímá

53% z celkové plochy pozemku se stavbou rodinného domu a dospěl tak k závěru, že plocha volné ničím nezastavěné a nezpevněné části pozemku postačuje k dostatečnému zachování podílu zeleně a k funkci rekreace.

Žalovaný, jak již bylo výše zmíněno, povolení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb. akceptoval. K obsahu žaloby v tomto směru dále dodal, že řízení o výjimce z obecných technických požadavků lze vést i ve vztahu k již existující stavbě, neboť tuto možnost oblast stavebního práva nevylučuje. V řízení, jehož předmětem je již existující stavba, zrealizovaná bez patřičného povolení, se postupuje zcela stejně jako v řízení, jehož předmětem je stavba, která je pouze vyobrazena v dokumentaci a která je projednávána v řádném režimu, tedy jejíž realizace je prozatím plánovaná. Pokud se týká stavebního práva, platí, že „černý“ stavebník se musí podvolit témuž režimu, jako řádný žadatel, který postupoval dle zákona.

Na námitku, že je stavba v rozporu s územním plánem, neboť ten zakazuje umisťování staveb za sebou, reagoval žalovaný na str. 10 žalovaného rozhodnutí. Žalovaný uvedl, že se seznámil se zásadami uspořádání ploch pro bydlení a občanské vybavení, které je uvedeno v článku A.11.2.3. textové části Územní plánu města Hradec Králové a zjistil, že je v něm vyloučeno pouze umisťování jednotlivých rodinných domů za stávajícími rodinnými domy, které vytvářejí ucelený uliční prostor. Z uvedeného tedy jednoznačně plyne, že omezení v umisťování staveb platí pouze pro rodinné domy. V daném případě se však o rodinný dům nejedná, neboť jde o doplňkovou stavbu k němu. V daném případě se navíc ani rodinný dům č. p. 658 nenachází v uliční čáře a ucelený uliční prostor byl vytvořen právě až předmětnou stavbou.

Žalovaný uzavřel s tím, že za předpokladu dodržení požadavků stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů je na vůli vlastníka pozemku, jakou stavbu na něm postaví. V projednávané věci bylo v řízení o dodatečném povolení stavby a následně i v odvolacím řízení ověřeno, že stavba neodporuje právním předpisům. Žalobkyně ostatně žádný rozpor s žádným konkrétním právním předpisem ve vztahu k ochraně svých vlastnických práv ke svým sousedním nemovitostem ani nenamítala. Sama pouhá možnost, že by stavebník v budoucnosti užíval stavbu k jinému účelu, než ke kterému byla povolena, nemůže být důvodem, který by v řízení vedeném podle § 88 odst. 1 písm. b) SZ 50 neumožňoval její dodatečné povolení. V případě, že by stavebník v budoucnu užíval stavbu k jinému účelu, než je uvedeno v rozhodnutí o jejím dodatečném povolení, dopustil by se přestupku podle stavebního zákona, za který by byl postižen.

Vzhledem k uvedenému žalovaný navrhol žalobu zamítnout.

### **III. Jednání krajského soudu.**

Krajský soud projednal žalobu při jednání dne 7. 3. 2017. Účastníci řízení při něm setrvali na svých dosavadních stanoviscích. Zástupce žalobkyně zdůraznil, že podstata žaloby spočívá v označení dodatečně povolované stavby. V souvislosti

s tím poznamenal, že se v minulosti již několikrát ukázalo, že skutečný účel stavby je jiný, když tato stavba byla využívána například jako fitness a několik let jako restaurační zařízení. Na straně žalobkyně tak existují důvodné obavy, že také v budoucnosti bude stavba sloužit k jiným účelům, než pro jaké byla dodatečně povolena.

Pověřená pracovnice osoby zúčastněné na řízení Statutárního města Hradec Králové se ztotožnila s obsahem vyjádření žalovaného k žalobě. Obavy žalobkyně z jiného účelu užívání stavby v budoucnosti označila za spekulativní. Pokud by k něčemu takovému v budoucnu skutečně došlo, dopustil by se stavebník přestupku nebo správního deliktu, které by byly postižitelné přinejmenším podle stavebního zákona.

P. H., jako osoba zúčastněná na řízení, se projednání žaloby nezúčastnila, vyjádřila se k ní ale písemně podáním ze dne 1. 10. 2015. Námitky žalobkyně v něm označila za účelové a neodpovídající skutečnému stavu. Je přesvědčena o tom, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, obecnými technickými požadavky na výstavbu a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Judikaturu Nejvyššího správního soudu, které se žalobkyně dovolává, označila za nepřiléhavou dané věci. Za pouhé spekulace označila obavy ohledně způsobu využití dané stavby v budoucnosti. Žalobu považuje za nedůvodnou.

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, rovněž osoba zúčastněná na řízení, se k věci nevyjádřila

#### **IV.**

#### **Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu**

Žalobkyně napadla správní rozhodnutí žalovaného žalobou dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“). Jde o ustanovení zakládající žalobcům zároveň tzv. žalobní legitimaci pro případy, kdy podle jeho odstavce 1) tvrdí, že byli na svých právech zkráceni přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti a dále podle odstavce 2) citovaného ustanovení v případech, nejsou-li k žalobě oprávněni podle odstavce 1, ale tvrdí, že postupem správního orgánu byli zkráceni na právech, která jim přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. V přezkoumávané věci svědčí žalobkyni aktivní legitimace z titulu jejího účastenství v řízení, jehož výsledkem bylo žalované rozhodnutí a tvrzení, že jím byla zkrácena na svých právech, tedy podle § 65 odst. 1 s.ř.s.

Jak je ze žaloby zřejmé, žalobkyně ve všech pěti žalobních bodech namítá nesprávný úřední postup orgánů veřejné správy, jehož výsledkem bylo žalované rozhodnutí, nedostatečné zjištění skutkového stavu věci a v souvislosti s ním nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí, krátce řečeno, ve všech jejích bodech namítá nezákonnost žalovaného rozhodnutí. Třeba však zdůraznit, že žalobce je oprávněn dovolávat se v žalobě pouze nezákonností, které nastaly v jeho právní sféře (viz § 65 odst. 1 s. ř. s.).

Tvrdila-li proto žalobkyně dotčenost svých vlastnických práv předmětnou stavbou, bylo na ní, aby svá tvrzení v tomto směru nejen konkrétně specifikovala, ale také doložila tomu odpovídajícími důkazy. To však neučinila, když se omezila jen na tvrzení údajných nezákonností, aniž by způsob, jakým zasahují její vlastnická práva, jak se mají projevit v její právní sféře, jakkoliv popsala. Jinými slovy, i kdyby byly námitky žalobkyně o porušení zákona důvodné, ale neznamenal by porušení jejích hmotných práv, nejednalo by se o důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí. Žalobkyně zůstala uvedeným požadavkům hodně dlužna, když namítala to které porušení zákona, ovšem bez přímé vazby na svou dotčenost. Vzhledem k tomu nezbylo, než konstatovat, že neunesla v tomto směru své důkazní břemeno. Rozhodně nemohla očekávat, že krajský soud bude za ní vyhledávat její možná dotčení, neboť soudní přezkumné řízení není založeno na zásadě vyšetřovací.

V prvním žalobním bodu žalobkyně namítala, že nebylo prokázáno, že dodatečné povolení stavby je v souladu s veřejným zájmem. Sama pojem „veřejný zájem“ nevymezila, s výjimkou svých lichých představ o spojitosti účelu, k němuž byla stavba povolena a spekulací o tom, že ve skutečnosti jde o povolení restauračního zařízení v rozporu s platným územním plánem města Hradec Králové. Její úvahy v tomto směru jsou mylné, neboť předmětem povolovacího řízení nebylo restaurační zařízení, nýbrž stavba s doplňkovou funkcí ke stávajícímu rodinnému domu. Samozřejmě, že by umístění samostatného restauračního zařízení na pozemku rodinného domu bylo v rozporu s obecně závazným právním předpisem, jakož i s platným územním plánem města Hradec Králové, a tím i s veřejným zájmem, o takový případ ale v projednávané věci nejde.

Žalobkyně rovněž nepřípadně brojila proti závěru správního orgánu, že se veřejný zájem v souvislosti s povolováním staveb musí zkoumat v každém jednotlivém případě zvlášť, a to s ohledem na specifika dané věci. Tak tomu samozřejmě je. Pojem veřejný zájem se totiž nevyskytuje jen v § 88 odst. 1 písm. b) SZ 50, ale v celé řadě dalších právních předpisů. Jde o tzv. neurčitý právní pojem, který není právním řádem České republiky výslovně obsahově vymezen a správnímu orgánu je tak dán prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do jeho rozsahu či nikoliv. A to právě v každém jednotlivém případě zvlášť. Stejně tak v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) SZ 50, podle něž stavební úřad nařídí vlastníku stavby odstranění stavby postavené bez stavebního povolení nebo ohlášení nebo v rozporu s ním. Uvedené ustanovení umožňuje stavebnímu úřadu nenařídít odstranění stavby, respektive dodatečně ji povolit, v případě, že je tato stavba v souladu s veřejným zájmem. Z povahy věci lze dovodit, že tento zájem je třeba hledat ve stavebním právu, že veřejný zájem nemůže být v rozporu se stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy, že projednávaná stavba musí splňovat požadavky na ni těmito předpisy kladenými, tedy musí být v souladu s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby, projektová dokumentace stavby musí mít předepsané náležitosti, tedy i splňovat požadavky týkající se veřejných zájmů chráněných zvláštními předpisy, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, atd. Tak to je ten veřejný zájem, který stavebník prokazuje svojí žádostí o dodatečné povolení stavby a jejími přílohami a stavební úřad je povinen posoudit její komplexnost a soulad s právními předpisy a tím i s veřejným zájmem. Ten nelze vyvozovat ze způsobu života stavebníka a jeho rodiny, z jeho osobních

nároků na rodinné bydlení, neboť jeho podstata vyplývá v případě staveb přímo ze stavebních předpisů. Je přitom zcela bez významu pro dodatečné povolení dané stavby, k jakým účelům byla užívána v minulosti, stejně jako jak široký okruh osob přichází či bude přicházet na návštěvy vlastníka stavby. To nejsou otázky, jejichž řešení by spadalo do pravomoci stavebního úřadu. Rozhodující pro její povolení byl jen skutkový a právní stav platný k datu vydání dodatečného povolení stavby. V přezkoumávané věci pak stavební úřad neposkytoval ochranu vlastnického práva stavebníkovi, který porušuje zákon, nýbrž v souladu se SZ 50 rozhodl o dodatečném povolení stavby, neboť stavebník splnil všechny výše uvedené podmínky. Nebyla shledána ani žádná jiná okolnost, která by soulad stavby s veřejným zájmem vylučovala.

Žalobkyně nespojuje dotčenost svých práv ani s druhou žalobní námitkou, když v ní pouze konstatuje rozpor stavby s platnou územně plánovací dokumentací. Touto otázkou se žalovaný zabýval na straně 10. dole žalovaného rozhodnutí s tím, že podle územního plánu města Hradec Králové je vyloučeno pouze umísťování jednotlivých rodinných domů za stávajícími rodinnými domy. Projednávaná stavba ale není rodinným domem, ani není umístěna za rodinným domem, nýbrž před ním. Krajský soud proto nemá tuto námitku za oprávněnou a dále nepovažuje za příléhavé srovnávání projednávané stavby s rodinným domem, a to vzhledem k rozdílným účelům jejich užívání, jakož i jejich rozdílnému stavebnětechnickému provedení. Na třetí žalobní námitku reagoval krajský soud již výše v souvislosti se závěry ohledně veřejného zájmu, k němuž musel při rozhodování stavební úřad přihlídnout. Pokud v ní žalobkyně namítala, že stavební úřad vzal potaz „i finanční stránku věci, neboť stavebník vložil do stavby, která byla pravomocně dodatečně povolena i pravomocně zkolaudována, nemalé finanční prostředky“, třeba k tomu uvést, že tato skutečnost nemohla mít s ohledem na další okolnosti případu vliv na zákonnost rozhodnutí. Předně se takto stavební úřad nevyslovil v přímé souvislosti se zkoumáním souladu stavby s veřejným zájmem, nýbrž v souvislosti s akceptací žádosti o dodatečné povolení stavby pro jiný budoucí účel užívání, přičemž stavební úřad musí bez jakýchkoliv podmínek projednat tu žádost, kterou mu stavebník předloží. Z tohoto pohledu bylo uvedené vyjádření stavebního úřadu zcela bezpředmětné. A pokud jde o prokázání souladu stavby s veřejným zájmem, ten byl v řízení před stavebním úřadem prokázán dostatečným způsobem jinými prostředky (soulad s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy). Ani z této námitky přitom neplyne přímá dotčenost práv žalobkyně.

Ve čtvrté žalobní námitce žalobkyně napadala zákonnost podkladového rozhodnutí, a to o výjimce z ustanovení § 50 odst. 8 vyhl. č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. O ní bylo rozhodnuto poté, co nadepsaný krajský soud rozsudkem ze dne 9. května 2003, č. j. 30 Ca 10/2003-38, zrušil rozhodnutí Okresního úřadu Hradec Králové ze dne 6. listopadu 2002, č. j. La/RR2 318/RR/02, o povolení předmětné stavby jako prodejny uměleckých předmětů s barem, a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že o povolení stavby bylo rozhodnuto v rozporu s § 50 odst. 8 citované vyhlášky. Jak již však bylo uvedeno výše, pro rozhodnutí ve věci je pro správní orgán vždy rozhodný skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. A ten se od roku 2003 do roku 2015, co do obsahu

uvedeného ustanovení citované vyhlášky podstatně změnil. Zatímco totiž ustanovení § 50 uvedené vyhlášky mělo v roce 2003 celkem 9 odstavců, včetně opakovaně zmiňovaného odstavce 8, upravujícího umístování staveb na pozemku rodinného domu, tak v roce 2015, kdy bylo rozhodnuto o dodatečném povolení stavby, již byl § 50 změněn tak, že jeho dřívější odstavce označené č. 2, 8 a 9 byly zrušeny vyhláškou č. 502/2006 Sb., kterou se měnila vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu. Jinými slovy, umístování staveb na pozemcích rodinných domů již nebylo regulováno oním § 50 odst. 8, neboť toto ustanovení bylo v té době již zrušeno, a to ke dni 31. 12. 2006. Nemohlo být proto ani podkladem pro povolení výjimky z něho, nebylo prostě vůbec potřeba. Z tohoto pohledu jsou námitky žalobkyně ohledně nedodržení podmínek stanovených v § 50 odst. 8 vyhl. č. 137/1998 Sb., zcela irelevantní, když umístování staveb na pozemcích rodinných domů bylo v předmětné době ve volném režimu. Přesto k nim krajský soud alespoň dodává, že se žalobkyně mýlí, pokud v této části žaloby tvrdí, že „musí být prokázán soulad nepovolené stavby s veřejným zájmem již k okamžiku vzniku stavby.“ Zásadně ke dni vydání rozhodnutí o jejím dalším osudu. Ani z této námítce přitom neplyne přímá dotčenost práv žalobkyně a stejně je tomu tak i v případě poslední z žalobních námitek (zde je možné dotčení práv žalobkyně spojováno až s budoucností, nikoliv s přítomností), v níž žalobkyně namítá porušení zásady materiální pravdy a nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

Žalobkyně má na mysli zřejmě nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, když ji spojuje s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem věci. Spatřuje ji totiž v tom, že správní orgány zúčastněné na řízení nepřihlédly k minulým účelům užívání stavby jako domácí fitness se skladem zahradního nábytku u rodinného domu nebo jako prodejny uměleckých předmětů s barem a vycházely pouze z tvrzení stavebníka, k jakému novému účelu užívání chce mít stavbu povolenu. Nevypořádaly se tak prý se skutečným účelem užívání stavby. Tato námitka je však lichá, když předmětem rozhodnutí je stavba určená pro rodinný volný čas a rodinnou zájmovou činnost, včetně prostor pro nářadí na údržbu zahrady, nikoliv stavba určená pro účely jiné, žalobkyní zmiňované. Zejména se pak nejedná o žádnou restauraci (hospodu). Je proto i zcela nepřipadné spojovat dotčenost práv s hypotetickými skutečnostmi, respektive s možným protiprávním jednáním stavebníka v budoucnosti, které by podle mínění žalobkyně mohlo nastat. Jde jen o předčasné a nepodložené spekulace, pro které nebylo v řízení o odstranění stavby místo. Navíc si je třeba uvědomit, že žalobkyní obávaná aktivita vlastnice stavby by podléhala další regulaci nejen podle stavebního zákona, ale i jiných právních předpisů, zejména živnostenského zákona. Neodpovídá skutečnosti, že by si vlastnice stavby mohla po vydání dodatečného povolení stavby „dělat, co chce“. Např. podle § 180 odst. 1 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), právnická nebo podnikající fyzická osoba (kterou by P. H. v takovém případě zřejmě byla), se dopustí správního deliktu tím, že užívá stavbu v rozporu s kolaudačním rozhodnutím. Za takový správní delikt lze uložit pokutu až do výše 500.000,--Kč, a to i opakovaně. K takové situaci by došlo, pokud by bylo v nyní povolené stavbě svévolně provozováno restaurační zařízení. Krajský soud je přesvědčen o tom, že již jen tento nástroj má dostatečně odstrašující a preventivní účinek, aby k něčemu podobnému v daném případě nedošlo. Krom toho by se jednalo o hostinskou činnost podléhající zákonu č. 455/1991 Sb., živnostenskému zákonu, podle jehož přílohy 1 je hostinská činnost živností řemeslnou, jejíž

obsahovou náplní je činnost spočívající v přípravě a prodeji pokrmů a nápojů k bezprostřední spotřebě v provozovně, v níž jsou prodávány (viz nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností). Rovněž porušování živnostenského zákona je tvrdě postihováno.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž správní orgán opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Z rozhodnutí stavebního úřadu je zřejmé, že bylo vydáno v souladu s § 88 odst. 1 písm. b) SZ 50, když ten se zabýval všemi jeho požadavky. Rozvedl v něm pojem veřejný zájem, zabýval se stavebníkem doloženými podklady (souhrnným stanoviskem Magistrátu města Hradec Králové, odboru životního prostředí, ze dne 10. 3. 2014, zn. SZ MMHK/043899/2014P2/Koh, vyjádřením z hlediska souladu stavby s územním plánem Magistrátu města Hradec Králové, odboru hlavního architekta, ze dne 9. 6. 2014, zn.043843/2014/HA/RB, a závazným souhlasným stanoviskem Hasičského záchranného sboru Královéhradeckého kraje, ze dne 21. 3. 2014, č. j. HSHK-364/OP-2014/b), projektovou dokumentací stavby z pohledu požadavků na výstavbu uvedených ve vyhlášce č. 137/1998 Sb., souladem stavby s územním plánem a celou řadou dalších otázek, jak je uvedeno od strany 11. dole prvoinstančního správního rozhodnutí (rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) a dále. Na základě toho krajský soud konstatoval, že rozhodnutí stavebního úřadu, potažmo žalovaného, které tvoří dohromady jeden celek, nejsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Nejsou nepřezkoumatelná ani pro nesrozumitelnost, když za taková lze považovat především rozhodnutí, z jejichž výroku nelze zjistit, jak vlastně bylo ve věci rozhodnuto či rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Žádné takové vady napadených rozhodnutí zjištěny nebyly.

Vzhledem k výše uvedenému krajskému soudu nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout. Na této skutečnosti nemohla nic změnit ani účelově vybraná judikatura Ústavního soudu či Nejvyššího správního soudu (viz žaloba).

## **V. Náklady řízení**

Žalobkyně nebyla úspěšná ve věci, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a pokud jde o žalovaného, nebylo zjištěno, že by mu nějaké náklady řízení vznikly (viz § 60 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu bylo rozhodnuto o nákladech řízení ve výroku II. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které by jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Žádné takové náklady osobám zúčastněným na řízení nevznikly. Nemohly jim být tudíž ani přiznány (viz výrok III. tohoto rozsudku).

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Hradec Králové dne 14. březen 2017

JUDr. Jan Rutsch v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Bc. Alena Poláková