



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ing. L. B.**, zastoupen JUDr. Markem Pourem, advokátem se sídlem Bartošova 9, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zastoupen JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 4. 2008, čj. KUOK/24020/2008-2/612, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 11. 2008, čj. 58 Ca 23/2008 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce je vlastníkem budovy bez čísla popisného a evidenčního na stavební parcele č. 625/2 v katastrálním území Hranice. Tato nemovitost se nachází ve vnitřním lázeňském území lázeňského místa Teplice nad Bečvou a v ochranném pásmu I. stupně. Žalobce byl rozhodnutím Městského úřadu Hranice (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 2. 2008, čj. OSU/24956/07-12, uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 178 odst. 1

písm. n) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a byla mu udělena pokuta ve výši 50 000 Kč. Tohoto přestupku se dopustil tím, že v blíže neurčené době, nejdříve však od měsíce srpna 2006 do 6. 11. 2007, prováděl stavební práce na výše uvedené budově, a to vybourání nových okenních otvorů ve štítových zdech v podkroví, provedení nového trémového stropu, nového krovu s vikýřem, vybourání okenních otvorů v přízemí v obvodových zdech. Vyjmenované stavební práce prováděl bez stavebního povolení, navíc v chráněném území dle zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon). Správní orgán I. stupně nepřijal obranu žalobce, že jím prováděné práce lze kvalifikovat jako práce udržovací, které nepodléhají ani ohlášení stavebnímu úřadu, ani nevyžadují vydání stavebního povolení. Žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť se ztotožnil s jeho závěrem, že k provedení stavebních prací bylo nezbytné vydání stavebního povolení.

[2] Krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného, neboť dospěl k závěru, že stavební práce provedené žalobcem nelze považovat za udržovací práce. Dle krajského soudu je vybudování nových okenních otvorů ve štítových zdech v podkroví, provedení nového trémového stropu, nového krovu s vikýřem, jakož i vybourání okenních otvorů v obvodových zdech dobře patrné z fotodokumentace, zčásti založené ve správním spisu, zčásti předložené žalobcem krajskému soudu při jednání. Ostatně ani žalobce nezpochybňuje, že tyto práce v daném rozsahu skutečně provedl. Práce tedy nesměřovaly jen k údržbě stavby, ale naplňují definici změny stavby podle ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Žalobce tyto stavební úpravy neohlásil stavebnímu úřadu, navíc k jejich provedení by ani ohlášení nepostačovalo. Stavební úpravy provedené žalobcem nejsou nijak zanedbatelné, naopak jedná se o poměrně zásadní změnu stavby, jelikož bylo zasáhnuto do nosných konstrukcí, došlo k výměně krovu, vybudování nového vikýře, vybourání nových okenních otvorů atd. Tyto změny se dotkly též vzhledu stavby, přičemž je zcela nerozhodné, z jaké strany jsou změny viditelné. Žalobce porušil zájem společnosti na tom, aby určité druhy stavebních úprav byly prováděny v souladu se stavebním zákonem, a to jen na základě vydaného stavebního povolení a v souladu s ním. Z fotodokumentace je sice patrné, že budova byla ve velmi zanedbaném stavu, avšak žalobce se nemůže dovolávat nutné obrany jakožto skutečnosti vylučující jeho odpovědnost. Provedené práce totiž primárně nesměřovaly k zamezení přístupu do budovy cizím osobám, ale zcela zjevně přesáhly rozsah údržby. Krajský soud nepřistoupil k moderaci uložené pokuty, neboť nemá likvidační charakter a byla uložena při spodní hranici zákonné sazby. Správní orgán I. stupně taktéž zcela správně přihlédl k polehčující okolnosti, že se jedná o první porušení stavebního zákona ze strany žalobce.

II.

Argumenty obsažené v kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti odkazuje na svá předchozí vyjádření k této věci. Uvádí, že pouze vyboural okenní otvory, které byly v minulosti zazděny, přičemž ze stavebního zákona nevyplývá, že by toto mohl učinit pouze na základě stavebního povolení. Dále se domnívá, že žalovaný neprokázal dřívější neexistenci

vikýře. Provedené práce nelze označit za zásah do nosných prvků stavby, jelikož všechny nosné prvky byly zachovány do posledního detailu. Oprava byla provedena takovým způsobem, jakoby se jednalo o státní historickou památku nejvyššího stupně. Stěžovatel nesouhlasí s takovým výkladem stavebního zákona, dle něhož je nezbytné stavební povolení k vybourání dříve zastavěného otvoru, či výměně shnilého trámu za nový. Stěžovatel dále zpochybňuje závěry krajského soudu o existenci materiálního znaku přestupku, tedy společenské nebezpečnosti. Volá po zodpovězení otázky, jaký celospolečensky chráněný zájem byl jeho počínáním narušen. Domnívá se, že je nevhodné s odkazem na zákon a státní donucovací prostředky fixovat úroveň a vzhled staveb starých desítky let. Jak vyplývá z fotodokumentace, mohl stěžovatel několik let očekávat rozhodnutí stavebního úřadu, kterým by mu nařídil provést údržbu nemovitosti. K takovému rozhodnutí či opatření dal následně svůj vlastní podnět - ve spise založené písemné oznámení o zahájení udržovacích prací. Odpověď však nedostal, dokonce nebylo provedeno ani místní šetření. Na závěr stěžovatel připomíná, že žádné protispolečenské prvky v jeho jednání nespátřuje ani Český inspektorát lázní a zřídelských, jenž udělil k provedeným úpravám následný závazný souhlas. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud změnil rozsudek krajského soudu tak, že napadené rozhodnutí žalovaného se zrušuje v celém rozsahu.

[4] Žalovaný ve svém stručném vyjádření ze dne 9. 4. 2009 uvedl, že všechny provedené práce nesměřovaly jen k údržbě stavby ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona, ale naplňují definici změny stavby podle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Na závěr žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl. Následně zaslal soudu vyjádření též právní zástupce žalovaného, neposkytl v něm však žádné argumenty ani tvrzení, a soud z něho proto při posuzování kasační stížnosti nevycházel.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Stěžovatel formálně nepodřadil kasační námitky pod žádný z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Z ustálené judikatury NSS plyne, že takovýto formální nedostatek nebrání projednání kasační stížnosti (viz rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, čj. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná též na www.nssoud.cz). Z obsahu kasačních námitek je zřejmé, že stěžovatel napadá skutková zjištění učiněná žalovaným [důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; **III.A**], právní posouzení provedených stavebních prací v předchozím řízení [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; **III.B**], stejně jako naplnění materiální stránky přestupku a objektu přestupku [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; **III.C**].

[7] Nejvyšší správní soud neshledal odkaz stěžovatele na svá předchozí vyjádření v této věci jako korektně formulovanou kasační námitku (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 - 58), a proto k nim přihlédl jen v rozsahu, v němž odpovídají konkrétně formulované kasační námitce.

[8] Stěžovatel ve své kasační stížnosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud změnil rozsudek krajského soudu tak, že se rozhodnutí žalovaného zrušuje. Krajský soud vyzval stěžovatele, aby formuloval žalobní petit v mezích daných § 110 s. ř. s. Nejvyšší správní soud totiž může kasační stížnost zamítnout, nebo rozhodnutí krajského soudu zrušit, nikoliv však změnit. Stěžovatel na výzvu soudu nereagoval, změnu petitu neprovedl. Nejvyšší správní soud, vědom si svých výrokových možností, nepochybuje, že stěžovatel se kasační stížností domáhá zrušení rozsudku krajského soudu, a proto kasační stížnost projednal, aniž by byla formálně provedena změna jejího petitu.

III.A

Skutková zjištění

[9] Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel vyboural nové okenní otvory ve štítových zdech v podkrovní, okenní otvory v obvodových zdech v přízemí, provedl nový trámový strop a nový krov s vikýřem. Tyto skutečnosti vyplývají z fotodokumentace, která je součástí správního spisu, a fotodokumentace, kterou stěžovatel doložil při jednání krajského soudu, ta je založena v soudním spisu. Ostatně ani stěžovatel tyto skutečnosti nikterak nepopíral, naopak výslovně potvrdil pravdivost skutkových zjištění žalovaného (strana 4 a 5 žaloby, shodně již vyjádření stěžovatele v průběhu přestupkového řízení na č. l. 36 a 37 správního spisu). Stěžovatel sice ohlásil dne 7. 8. 2006 správnímu orgánu I. stupně provedení udržovacích prací, avšak stavební práce, jejichž provedením se dopustil přestupku, v ohlášení uvedeny nejsou. V ohlášení se dokonce výslovně uvádí, že krovy měněny nebudou (č. l. 8 správního spisu).

[10] Stěžovatel již v řízení před krajským soudem namítal, že žalovaný neprokázal, že před započítím se stavebními pracemi neměla stavba vikýř. Tuto námitku opakuje též v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, tedy že stěžovatel v průběhu správního řízení výslovně připustil, že zbudoval vikýř teprve při provádění předmětných stavebních prací (č. l. 37 a 57 správního spisu). Totéž zcela jednoznačně uvedl též v žalobě na s. 5. Teprve při jednání u krajského soudu změnil stěžovatel svůj postoj k této skutečnosti. Změnu stanoviska stěžovatele je v tomto kontextu nutno vyhodnotit jako ryze účelovou. Ostatně ani nyní stěžovatel netvrdí, že byl vikýř postaven již dříve, pouze se mylně domnívá, že žalovaný zjistil tuto skutečnost nedostatečným způsobem. Tato kasační námitka je nedůvodná. Žalovaný nebyl povinen vést podrobnější dokazování, jestliže z fotodokumentace i tvrzení stěžovatele bylo zcela zřejmé, že vikýř byl zbudován až při nynějších stavebních pracích, a stěžovatel tuto skutečnost opakovaně potvrdil. K dokazování v kontextu přestupkového práva lze odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2007, čj. 2 As 93/2006 - 84, podle něhož *jakkoliv lze souhlasit s obecnou tezí, že správní orgány jsou povinny samy vyhledávat a opatřovat si důkazy a podklady pro svoje rozhodnutí, nelze z této teze současně dovodit, že i v případě, kdy správní orgány nemají žádné důvodné pochybnosti o skutkových zjištěních a o jejich právním posouzení a ani ze strany účastníků řízení nejsou vzneseny návrhy na další dokazování, jsou povinny pokračovat v pořizování dalších podkladových dokumentů. Takovéto tvrzení postrádá logiku, protože v konečném důsledku by mohlo znamenat, že přípravná fáze rozhodovacího procesu by nikdy nemohla skončit.*

[11] Je zcela nerozhodné, že fotodokumentaci předložil sám stěžovatel, neboť zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, počítá v § 73 odst. 2 s tím, že účastníci mohou navrhnout provedení důkazů na svou obhajobu, a to i důkazními prostředky, které mají sami v držení. Stěžovatel předložil fotodokumentaci dobrovolně v rámci své obrany, neboť jí hodlal prokázat zbídačený stav nemovitosti. Žalovaný nevynucoval na stěžovateli, aby fotodokumentaci předložil, a přispěl tak k sebeobvinění. Ústavní zásada zákazu sebeobviňování porušena nebyla (obecně k této zásadě např. nález III. ÚS 528/06 ze dne 11. 10. 2007, nalus.usoud.cz).

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že vyměnil shnilý trámový strop za nový způsobem trám za trám, přičemž dodržel rozměry i sklon a uložení původního trámoví. Stěžovatel má však patrně na mysli výměnu trámů střešní konstrukce (čili zejména krovů). V řízení před správním orgánem I. stupně i v odvolání totiž stěžovatel hovořil o výměně shnilých trámů střešní konstrukce za nové (způsobem kus za kus), tedy bez změny či úpravy charakteru či výšky střechy oproti parametrům původním (č. l. 36 a 57 správního spisu). Ostatně též v žalobě se zmiňuje stěžovatel pouze o výměně trámů střešní konstrukce (s. 4), nikoliv trámového stropu. K tomu je třeba poznamenat, že přestupek, kterého se dopustil stěžovatel, spočívá dle rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného mj. v provedení nového krovu s vikýřem a vedle toho i v provedení nového trámového stropu. Stěžovatel nebyl potrestán za výměnu krovů (trámů střešní konstrukce), ale za zbudování jednoho nového trámu s vikýřem. Tato námitka se proto zcela míjí s výrokem, a tudíž i důvody rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného. Pokud stěžovatel opravdu míní poukázat na skutečnost, že nově provedený trámový strop, který je zahrnut do přestupku, byl zbudován výměnou starých trámů za nové způsobem kus za kus, nemůže Nejvyšší správní soud k této skutečnosti přihlídnout. Dle § 109 odst. 4 s. ř. s. soud nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí. To je právě tento případ.

III.B

Právní posouzení provedených stavebních prací

[13] Předně je třeba uvést, že stěžovatel měl započít s páčáním přestupku nejpozději v srpnu roku 2006 (za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. – starý stavební zákon) a ukončit dne 6. 11. 2007 (za účinnosti zákona č. 183/2006 Sb. – nový stavební zákon). Podle ustálené judikatury NSS platí, že na trestnost přestupků se aplikují obdobné principy a pravidla jako v případě trestných činů (např. rozsudek ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007 - 135, publ. též jako č. 1338/2007 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 35/2008 - 51).

[14] Jednání stěžovatele naplňuje znaky pokračování v přestupku, které jsou shodné jako v případě pokračování v trestném činu. Pokračováním v trestném činu je jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují stejnou skutkovou podstatu trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku (viz § 89 odst. 3 tr. zák.). Co se týče nyní posuzované věci, jednotlivé stavební práce (popsané shora pod bodem [9]) naplňují totožnou skutkovou podstatu přestupku, jsou spojeny podobným způsobem provedení

přestupku a zejména blízkou časovou souvislostí (s přihlédnutím k běžné rychlosti provádění stavebních prací). Dílčí útoky jsou spojeny jednotným záměrem, kterým je provedení celkové stavební úpravy stavby.

[15] Trestnost činu se zásadně posuzuje podle doby jeho spáchání. U pokračování v trestném činu, které z hlediska trestního práva hmotného tvoří jediný skutek (§ 89 odst. 3 tr. zák.), se za dobu spáchání činu považuje okamžik, kdy byl ukončen poslední dílčí útok, tj. kdy se uskutečnilo poslední jednání, které tvoří s předchozím jednotu. Z toho plyne, že pokračování v trestném činu se posuzuje podle nového, byť i přísnějšího zákona, účinného v době ukončení pokračujícího trestného činu i tehdy, když část skutku (bez ohledu na její rozsah), spadá do doby účinnosti starého trestního zákona, který je pro pachatele příznivější. Pokračující trestný čin se považuje za spáchaný již za účinnosti nového (tzn. pozdějšího) zákona, pokud alespoň část takového činu (tzn. některý z jeho dílčích útoků) byla spáchána po nabytí účinnosti nového (pozdějšího) zákona. V takovém případě se tedy trestný čin v celém rozsahu pokračování považuje za spáchaný za účinnosti nového, tj. pozdějšího zákona, třebaže jeho část (tj. některé dílčí útoky) proběhla před nabytím účinnosti tohoto nového (pozdějšího) zákona, pokud ovšem toto jednání bylo trestné i podle předchozího zákona (viz k tomu např. rozsudek NS ze dne 27. 8. 2007, sp. zn. 11 Tdo 272/2007, www.nsoud.cz, obsahující citace právní doktríny a předchozí konstantní judikatury; srov. ve vztahu k trvajícím přestupku rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002 - 44). Nejvyšší správní soud proto musel nejprve posoudit, zda stěžovatel jednal protiprávně ve smyslu nového stavebního zákona a zda toto jednání lze považovat za protiprávní i dle předchozí právní úpravy.

[16] Nový stavební zákon rozlišuje údržbu stavby (udržovací práce) a stavební úpravy. Údržbou stavby se rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje dobrý stavební stav, tak aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost (§ 3 odst. 4 stavebního zákona). Smyslem udržovacích prací je zachovat stavbu ve stavu, který odpovídá projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení, ve zkráceném stavebním řízení či dokumentaci přiložené k ohlášení, popřípadě dokumentaci skutečného provedení stavby (Hegenbart, M. - Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*, C. H. Beck, Praha 2008, s. 15; ve vztahu ke starému stavebnímu zákonu viz rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2005, čj. 8 As 3/2005 - 86, jehož relevantní pasáž je citována níže v bodě [21]). V podstatě se jedná o běžně prováděné opravy, kterými se nemění právní poměry stavby (na rozdíl od nástavby, přístavby, změny účelu užívání), neboť udržovací práce musí být v souladu s existujícím právním stavem stavby (Hegenbart, M. - Sakař, B. a kol. *op. cit.*, s. 386). Jelikož se jedná o udržování stavby ve stavu odpovídajícímu ověřené projektové dokumentaci (resp. dokumentaci skutečného provedení stavby), nelze hovořit o udržovacích pracích, jestliže by vedly ke změně stavby oproti dokumentaci.

[17] Stavební úpravou je změna dokončené stavby, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby (§ 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Jedná se přitom o změnu proti dosavadnímu právnímu stavu stavby, např. dle kolaudačního rozhodnutí vydaného na základě starého stavebního zákona. Takovouto stavební úpravou jsou typicky různé vestavby (např. vestavba bytu do dosud prázdného půdního prostoru), přestavby, změny vzhledu stavby (např. zřízení nového okna nebo zazdění stávajícího),

dispoziční změny stavby (zřízení nebo naopak vybourání příčky v jednotlivých místnostech) apod. (Malý, S. *Nový stavební zákon s komentářem*, ASPI, Praha 2007, s. 12).

[18] Nejvyšší správní soud se shoduje s hodnocením krajského soudu, že prováděné stavební práce neměly charakter udržovacích prací. V podkroví byly vybourány zcela nové okenní otvory. Okenní otvory v boční zdi v přízemí stavby byly sice vybourány v místě, kde původně byl jeden velký okenní otvor, který byl následně z bezpečnostních důvodů zazděn, avšak otvory nové jsou zcela jiných rozměrů a jsou dva (oproti jednomu původnímu). Byl zbudován zcela nový stavební prvek – vikýř, a v této souvislosti došlo též k výměně krovu. Nelze hovořit o výměně kus za kus, neboť krov související s vikýřem má jiné rozměry i umístění, což mimochodem vede i ke změně celkového tvaru střechy. Taktéž zbudování nového trámového stropu nelze považovat za údržbu stavby (ve smyslu stěžovatelem užívané definice výměna starého kusu za nový kus), neboť z fotodokumentace, kterou předložil stěžovatel při jednání krajského soudu, vyplývá, že stavba dříve nebyla vybavena žádným trámovým stropem, pouze vazba střechy byla vyztužena několika trámy. Uvedené stavební práce rozhodně nesměřují k zabezpečení dobrého stavebního stavu a zamezení ve znehodnocování stavby, ani se tím neprodlužuje její užitelnost. Práce naopak znamenají změnu stavby oproti ověřené projektové dokumentaci (resp. dokumentaci skutečného provedení stavby), a proto se již pojmově nemůže jednat o udržovací práce. Tyto stavební práce je nutno podřadit pod pojem stavebních úprav (tedy změnu dokončené stavby).

[19] Poté, co NSS kvalifikoval práce provedené stěžovatelem jako stavební úpravy, zabýval se otázkou, zda bylo možno tyto práce provést bez ohlášení stavebnímu úřadu či bez stavebního povolení. Dle § 103 odst. 1 písm. h) stavebního zákona lze provést stavební úpravy bez ohlášení stavebnímu úřadu a stavebního povolení jen tehdy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob jejího užívání, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost. Okenní otvory zbudované v podkroví i přízemí stavby, nově zbudovaný vikýř a krov (a s tím související jiný tvar střechy) představují změnu vzhledu stavby oproti vzhledu dle ověřené projektové dokumentace. Pokud jde o nově zbudovaný trámový strop, jím se sice vzhled stavby nemění, ale představuje zásah do nosných konstrukcí. Trámový strop spočívá totiž na obvodových zdech a souvisí se střešní konstrukcí. Váha trámů samotných, nadto zvětšená o váhu věcí a osob uložených a pohybujících se po trámovém stropu, může negativně ovlivnit stabilitu nosných konstrukcí stavby. Je proto nezbytné, aby dopady trámového stropu na statiku stavby byly ověřeny v průběhu řízení o vydání stavebního povolení. Provedené stavební úpravy tedy nesplňují podmínky stanovené v § 103 odst. 1 písm. h) stavebního zákona.

[20] Některé stavební úpravy lze dle § 104 odst. 2 písm. n) stavebního zákona provést jen na základě ohlášení stavebnímu úřadu. Jedná se o úpravy pro změnu v užívání části stavby, kterými se nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se její vzhled a nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí. Stěžovatelem provedené stavební úpravy nelze podřadit ani pod toto ustanovení, jelikož není naplněna podmínka, že se stavebními úpravami nezasahuje do vzhledu stavby či do nosných konstrukcí. Nezbyvá tedy než uzavřít, že stěžovatel potřeboval k provedení stavebních úprav stavební povolení.

[21] Nejvyšší správní soud se musel dále zabývat otázkou, zda jednání stěžovatele bylo protiprávní i v době od srpna 2006, kdy zcela jistě bylo započato se stavebními pracemi, do 31. 12. 2006, tedy za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. (starý stavební zákon). Starý stavební zákon definoval udržovací práce v § 86 odst. 1, a to jako udržování stavby v dobrém stavebním stavu, tak aby nevznikalo nebezpečí požárních hygienických závad, aby nedocházelo k jejímu znehodnocení nebo ohrožení jejího vzhledu a aby se co nejvíce prodloužila její užitelnost. Stavba se přitom musí udržovat v takovém stavu, aby odpovídala dokumentaci ověřené stavebním úřadem a rozhodnutím stavebního úřadu (stavební povolení, kolaudační rozhodnutí). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2005, čj. 8 As 3/2005 - 86, uvedl: „*Povinnost udržovat stavbu v dobrém stavebním stavu totiž není dokumentací ověřenou stavebním úřadem a rozhodnutími stavebního úřadu (stavební povolení a kolaudační rozhodnutí) založena, nýbrž je jimi vymezena tak, aby se stav stavby od uvedené dokumentace neodchýlil. [...] Bylo-li tedy stěžovatelce nařízeno opravit, případně vyměnit již dožilé, ale existující součásti nemovitosti (oprava okapových žlabů a okapových svodů, odstranění netěsností okapových žlabů a svodů, vyměnění prorezlých okapových žlabů aby nedocházelo k podmáčení fasády a zdiva dešťovou vodou, oprava a případně výměna poškozených okenních parapetů a oprava poškozených podhledů stropů v podkrovní místnosti, která je součástí bytu nájemnice H.) je nepochybné, že toto nařízení nepřekračuje řádnou údržbu stavby tak, jak je definována § 86 odst. 2 stavebního zákona.*“ Změny dokončených staveb pak byly definovány v § 139b odst. 3, přičemž změnou stavby se rozuměly též stavební úpravy, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Je tedy zřejmé, že nová právní úprava se zásadně od té předchozí v tomto ohledu neliší. I dle starého stavebního zákona je nutno považovat práce prováděné stěžovatelem za stavební úpravy.

[22] Stavební úpravy podléhaly dle § 55 odst. 2 písm. b) starého stavebního zákona ohlášení jen tehdy, pokud se jimi neměnil vzhled stavby, nezasahovalo do nosných konstrukcí a neměnil způsob užívání stavby. *A contrario* k provedení ostatních stavebních úprav bylo nezbytné stavební povolení (§ 55 odst. 1 starého stavebního zákona), stejně jako v tomto konkrétním případě, kdy v důsledku stavebních úprav došlo ke změně vzhledu stavby (vikýř a nový krov, okenní otvory) a k zásahu do nosných konstrukcí (trámový strop). V daném případě si měl stěžovatel před provedením stavebních úprav opatřit stavební povolení. Provádění stavebních úprav bez nezbytného stavebního povolení bylo přestupkem dle § 105 odst. 2 písm. b), popř. § 105 odst. 4 starého stavebního zákona.

[23] Na podkladě výše uvedeného lze učinit dílčí závěr, že stavební práce provedené stěžovatelem je nutno považovat dle starého stavebního zákona i nového stavebního zákona za stavební úpravy, které bylo možno provést pouze na základě stavebního povolení. O jeho vydání stěžovatel nepožádal. Závěr žalovaného i krajského soudu, že stěžovatel provedl stavební práce, ke kterým je nezbytné stavební povolení, bez stavebního povolení, je správný. Jednání stěžovatele je nutno hodnotit jak dle starého, tak dle nového stavebního zákona jako protiprávní, docházelo jím k páčání přestupku. Námitka je nedůvodná.

III.C

Objekt přestupku a jeho materiální stránka

[24] Stěžovatel dále vyzývá soud, aby mu odpověděl, jaké společenské zájmy svým jednáním ohrozil, a zpochybňuje naplnění materiální stránky přestupku.

[25] Žalovaný i krajský soud ve svých rozhodnutích zcela správně uvedli, že stěžovatel porušil veřejný zájem na tom, aby stavební činnost probíhala jen na základě stavebního povolení či jiného opatření stavebního úřadu a v souladu s ním. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že společenský zájem na respektování stavebního řádu není samoúčelný, nejedná se o žádnou formalistickou perzekuci či šikanu jednotlivců. Stavební zákon chrání ať již přímo, nebo zprostředkovaně celou řadu dalších společenských zájmů – ochrana vlastnického práva, ochrana zdraví a bezpečnosti osob a majetku, ochrana životního prostředí, zajišťování harmonického rozvoje území atd. Ochrana těchto zájmů (společenských vztahů) je zajišťována právě v řízeních a procesních postupech vedených dle stavebního zákona, v tomto případě v řízení o vydání stavebního povolení. Ve stavebním řízení se musí předkládat projektová dokumentace zpracovaná odborně způsobilou osobou [§ 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], což je záruka, že stavební práce nepovedou k ohrožení bezpečnosti osob a majetku. V řízení se dokládají též závazná stanoviska dotčených orgánů, které chrání jednotlivé zájmy (např. požární bezpečnost, hygienické podmínky, soulad se složkovými zákony práva životního prostředí atd.). Zvláštním objektem přestupku dle § 178 odst. 1 písm. n) stavebního zákona je ochrana příslušného chráněného území či ochranného pásma, která se realizuje právě prostřednictvím závazných stanovisek dotčených orgánů. Účastníky stavebního řízení jsou i osoby, jejichž nemovitosti sousedí se stavbou (tzv. sousedé), kteří mohou uplatňovat námitky, a chránit tak své vlastnické právo k nemovitosti. Tím, že stěžovatel provedl stavební úpravy bez stavebního povolení, ohrozil všechny tyto zájmy a mohl nepřiměřeně zasáhnout do práv jiných osob. Výše uvedené zájmy (společenské vztahy) představují objekt skutkové podstaty přestupku spočívajícího v provádění změny stavby bez stavebního povolení. Námitka je nedůvodná.

[26] Požadavek společenské nebezpečnosti přestupku, tedy jeho materiální stránka, je v obecné rovině vyjádřen v § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který označuje za přestupek jen takové jednání, jež porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti. Chráněné zájmy, které stěžovatel svým jednáním porušil či ohrozil, uvedl soud již v bodě [25] shora. Jedná se o významné chráněné zájmy. Stavební úpravy provedené stěžovatelem jsou značného rozsahu a charakteru, neboť jimi došlo nejen ke změně vzhledu stavby, ale též zásahu do nosných konstrukcí. Skutečnost, že následně vydalo Ministerstvo zdravotnictví kladné závazné stanovisko, snižuje společenskou nebezpečnost jednání stěžovatele, neodnímá mu však prvek protiprávnosti. Přesto vykazuje jednání stěžovatele nezanedbatelnou společenskou nebezpečnost. Námitka je proto nedůvodná.

IV.

Závěr a náklady řízení

[27] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Náklady právního zastoupení, které vznikly žalovanému, nelze považovat za účelně vynaložené. Žalovaný disponuje na jemu svěřeném úseku státní správy odborným aparátem, jehož pomocí musí být schopen dostatečně hájit svá rozhodnutí před správními soudy (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS). Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal žalovanému náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 24. června 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu