



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **V. S.**, zastoupen JUDr. Pavlem Schreiberem, advokátem se sídlem Jakubská 1, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) **R. M.**, 2) **B. V.**, oba zastoupeni JUDr. Ludvíkem Ševčíkem, advokátem se sídlem Kobližná 19, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2009, č. j. 30 Ca 270/2007 – 52,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2009, č. j. 30 Ca 270/2007 – 52, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“) ze dne 4. 10. 2006, č. j. JMK 106865/2006, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu v Mikulově (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 6. 2006, č. j. STU/060360/25/00/HRNJ/011, jímž byly R. M. a B. V. (dále jen „osoby zúčastněné na řízení“) dodatečně povoleny stavební úpravy a půdní vestavba objektu. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se nejprve zabýval žalobní námitkou, že napadené rozhodnutí bylo vydáno již dne 26. 6. 2006, přičemž místní šetření bylo nařízeno až na 27. 6. 2006. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že na rozhodnutí stavebního úřadu je uvedeno v Mikulově dne 26. 6. 2006 a obsahuje doložku (razítko): Vypraveno dne 29. 6. 2006, protokol o ústním jednání na místě samém (rodinný dům na ul. 23. d., č. p. 18, P.) byl sepsán ze dne 27. 6. 2007 a oznámení o zahájení řízení o

odstranění stavby bylo stěžovateli doručeno dne 19. 6. 2006. Protože písemné vyhotovení rozhodnutí stavebního úřadu bylo předáno k doručení dne 29. 6. 2006, je tento den ve smyslu ust. § 71 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nutno považovat za den vydání rozhodnutí a nikoliv již 26. 6. 2006, jak namítal stěžovatel. Stěžovateli bylo také doručeno oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby a o nařízení ústního jednání na 27. 6. 2006 spojené s místním šetřením včetně poučení o jeho právech podle ust. § 36 a § 38 správního řádu. Stěžovatel se tohoto jednání nezúčastnil a z obsahu správního spisu ani není zřejmé, že by v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně vznesl k věci námitky. K námitkám stěžovatele, které uplatnil v žádosti o provedení kontroly stavebním úřadem, nebyl stavební úřad povinen přihlížet, protože nebyly uplatněny po zahájení řízení o odstranění stavby. Nadto se krajský úřad s odvolacími námitkami stěžovatele podrobně vypořádal ve svém rozhodnutí. Podle krajského soudu není důvodná ani námitka stěžovatele, že stavba není v souladu s veřejným zájmem a neodpovídá územně plánovací dokumentaci, protože stavba není míněna jako rodinný dům, ale počítá se s jejím využitím jako penzionu. Podle vyjádření obce Pavlov je stavba v souladu s územním plánem obce, což je doloženo i příslušnou částí územního plánu. Rozpor s veřejným zájmem nelze spatřovat v tom, že každý nově zamýšlený pokoj má své vlastní sociální zařízení, protože tuto možnost žádný právní předpis nevylučuje. Stěžovatel jinak nekonkretizoval, že by dodatečně povolená stavba byla v rozporu s územním plánem obce Pavlov, ani v čem spatřuje rozpor dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem. Podle krajského soudu je nutné vycházet z dodatečně povolované stavby a nelze předjímat a domýšlet její nové jiné využití. Pokud stěžovatel v žalobě namítal, že podkladem pro vydání dodatečného stavebního povolení byl i dokument s názvem „Pohledy-nový stav“ vypracovaný Ing. Z. D., přičemž stav zakreslený v projektové dokumentaci neodpovídá stavu skutečnému a stavební úřad tak vycházel z nesprávných údajů o výšce původního objektu a přehlédl, že došlo k relativnímu zcela zásadnímu zvýšení stavby, k tomu krajský soud uvedl, že tuto námitku neuplatnil v řízení před stavebním úřadem, ačkoliv o možnosti vznést námitky byl poučen, a ani v odvolání. Krajský úřad se ve svém rozhodnutí řádně vyrovnal se všemi odvolacími námitkami a nevznikla mu povinnost z úřední povinnosti přezkoumávat, zda projektová dokumentace neobsahuje nedostatky a chyby. Stěžovatel navíc své tvrzení ani nijak nedoložil, např. znaleckým posudkem, posudkem zpracovaným autorizovanou osobou apod. K tomu krajský soud dodal, že stěžovatel se z těchto důvodů také domáhal obnovy řízení, ale krajský úřad jeho žádost svým rozhodnutím ze dne 19. 10. 2007, č. j. JMK 102799/2007, zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti rekapituluje své žalobní námitky, jež shrnul tak, že a) vlastník dodatečně povolené stavby neunesl důkazní břemeno o tom, že jsou splněny podmínky pro dodatečné povolení, b) stavba není zřízena v souladu s veřejným zájmem a neodpovídá územně plánovací dokumentaci, c) stavební úřad vycházel z klamavých údajů o výšce původního objektu a krajský úřad tuto skutečnost ověřoval pouze z leteckého snímku, d) stavební úřad sestavil rozhodnutí předem dne 26. 6. 2006, ačkoliv nařídil místní šetření na 27. 7. 2006 a stavbu povolil bez bližšího zkoumání podkladů. Zkrátit tak stěžovatele na jeho právech vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a uplatnit námitky správně-právního i občansko-právního charakteru. Stěžovatel zdůraznil, že institut dodatečného povolování staveb nelze

považovat za nástroj, který by umožnil dodatečné povolení neoprávněné stavby a obcházení zákona. Právě proto zákonodárce vylučuje správní uvážení a břemeno důkazu o způsobilosti stavby přenáší na vlastníka. To však neznamená, že by měl opomenout prověřit správnost podkladů poskytnutým vlastníkem. Nelze proto argumentovat tím, že stavební úřad nepochybil, neboť stěžovatel měl více než metrový rozdíl v dokumentaci namítnat. Je otázkou, proč tuto chybu stavební úřad nezjistil. Tím je však řízení zatíženo podstatnou vadou. Nicméně i když to měl krajský úřad dokázat, měl popsat jakou metodu výpočtu výšky z leteckého snímku objemu stavby použil. V tomto ohledu je tedy jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Prostým porovnáním na místě samém musí každý zjistit, že kóta 3,1 m na dokumentaci je mylná. Ve skutečnosti je okapnice ve výšce hlavy dospělého člověka. Krajský soud v této souvislosti argumentoval i tím, že stěžovatel nepředložil znalecký posudek k prokázání chybné výšky. Na nutnost předložit znalecký posudek jej však nikdo neupozornil a to, že je mu to kladeno k tíži, považuje stěžovatel za vadu řízení. Kdyby o tom byl poučen, znalecký posudek by nechal vypracovat. Stěžovatel dále namítal, že krajský soud uvedl taxativní výčet charakteristik veřejného zájmu a vzal ho jako konečný, přičemž opomněl ust. § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), který v tehdy platném znění definuje veřejný zájem pomocí demonstrativního výčtu. I kdyby byla stavba v souladu s tímto výčtem, neznamená to, že tím právní hodnocení skutkového stavu má končit. V důsledku toho správní orgán a krajský soud věc špatně zhodnotili a opomněli prozkoumat, zda tu nejsou jiné důvody veřejného zájmu. Stát má jistě zájem, aby byly dodržovány a ctěny zákony. Tento zájem je pak veřejným zájmem. Pokud krajský soud dále uvedl, že žádost o povolení obnovy byla rozhodnutím ze dne 19. 10. 2007 zamítnuta, ve skutečnosti krajský úřad toto rozhodnutí následně v autoremeduře zrušil pro porušení procesních práv a řízení přerušil s tím, že vyčká rozhodnutí soudu. Stěžovatel se proto domnívá, že krajský soud neměl k dispozici úplný spis a svůj závěr opřel o neúplné podklady. Podle stěžovatele pak je paradoxem, že krajský úřad jeho žádost znovu zamítne právě proto, že soud zamítl žalobu, ač argumentoval zamítnutím návrhu na obnovu řízení. Stěžovatel v této souvislosti navrhl jako důkaz usnesení krajského úřadu ze dne 28. 12. 2008 a 14. 4. 2008. Dále navrhl jako důkaz územní plán obce Pavlov, protože v jeho textové části je definovaná zóna obce Pavlov jako obytná a není zde možné ubytování v soukromí. Závěry správních úřadů i krajského soudu o souladu s územně plánovací dokumentací se tak nezakládají na řádně opatřených podkladech. Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se všemi uvedenými námitkami se podrobně zabýval v odůvodnění svého rozhodnutí. Posuzování souladu stavby s veřejným zájmem a s obecnými technickými požadavky není správním uvážením a přísluší stavebnímu úřadu, nikoliv některému z účastníků řízení. Stavebník musí prokázat, že došlo ke splnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby a stavební úřad posoudí, zda se tak stalo. Doklady a podklady včetně žádosti o dodatečné povolení předmětné stavby, které byly stavebním úřadem požadovány do 30. 6. 2006, byly dodány do 9. 6. 2006. Na jejich základě a na základě výsledku místního šetření dospěl stavební úřad k názoru, že stavebník prokázal, že splnil podmínky, jež byly nutné pro dodatečné povolení stavby. Podle vyjádření orgánu územního plánování obce Pavlov je dodatečně povolovaná stavba umístěna v lokalitě určené pro bydlení v rodinných domech, kde je možno realizovat ubytování v soukromí, pokud takto využívaná plocha nepřekročí

50% plochy rodinného domu. Předmětná stavba pak není v rozporu s územním plánem obce Pavlov. Předjímat názor, že do budoucna budou stavebníci využívat stavbu jinak než jak byla povolena a zkouladována, je spekulativní a překračuje meze správního uvážení. Pokud by stavebníci chtěli zrealizovat jiné využití stavby, museli by podat žádost o změnu užívání stavby, o které bude vedeno řádné správní řízení. Krajský úřad posuzoval rozměr původní stavby nejen z leteckých snímků obce Pavlov, ale také na základě vyjádření zástupce této obce. Rovněž z ověřené projektové dokumentace vyplývá, že stavební úpravy stavby a půdní vestavba jsou prováděny na půdorysu původního objektu a v jeho původní výšce. Podle ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle ust. § 19 správního řádu, popř. jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám. Na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne...“. Ve spisovém materiálu je založeno originální vyhotovení napadeného rozhodnutí datované 26. 6. 2006, které je opatřeno razítkem „Vypraveno“ s datem 29. 6. 2006, tedy druhý den po provedeném ústním jednání, jehož se odvolatel neúčastnil, přestože oznámení o jeho konání osobně převzal dne 19. 6. 2006. Tvrzení stěžovatele, že byl zkrácen na svých právech účastníka řízení, se tedy nezakládá na pravdě.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu se řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci na žádost účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval procesní námitkou týkající se obnovy řízení, kdy stěžovatel namítal, že krajský soud nevzal v úvahu probíhající řízení o obnově při posuzování zákonnosti rozhodnutí krajského úřadu. K tomu je nutné nejprve konstatovat, že soudní přezkum správních rozhodnutí je založen na odlišném principu než institut obnovy řízení. Při přezkoumání správního rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu a který je zdokumentován ve správním spise ke dni rozhodnutí správního orgánu. Soudní přezkum je dále přípustný za předpokladu, že žalobce vyčerpal všechny řádné opravné prostředky, jimiž se mohl domáhat změny či zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Obnova řízení ve smyslu ust. § 100 správního řádu je pak mimořádným opravným prostředkem, kdy pravomocně ukončené řízení lze obnovit jak na základě žádosti účastníka řízení, tak z moci úřední, ovšem za předpokladu, že vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení, a účastník, jemuž jsou ku prospěchu, je nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými. V obnoveném řízení tedy správní orgán posuzuje odlišný skutkový stav než z jakého vycházel v původním rozhodnutí. Soudní přezkum správního rozhodnutí proto probíhá nezávisle na výsledku řízení o návrhu na obnovu, neboť v obnoveném řízení správní orgán posuzuje skutkový stav odlišný od skutkového stavu odpovídajícího době vydání

rozhodnutí. Naopak ze skutkového stavu, jež byl znám v době vydání správního rozhodnutí, pak také ve smyslu ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud při přezkumu správního rozhodnutí. Proto Nejvyšší správní soud neshledal potřebným a racionálním provádět důkazy navrhované stěžovatelem, které se týkají obnovy řízení. Skutečnost, že krajský soud poukázal také na rozhodnutí o návrhu na obnovu řízení, je třeba chápat jako jednu z podpůrných úvah krajského soudu vztahujících se k posouzení žalobní námitky nesprávného údaje o výšce původního objektu. Poukaz na rozhodnutí o návrhu na obnovu však nemá vliv na správnost základního, byť strohé závěru krajského soudu, že z provedeného šetření na místě samém vyplývá, že nebyl shledán nesoulad skutečného provedení stavby s projektovou dokumentací a že výška stavby odpovídá projektu. Nejvyšší správní soud dále podotýká, že argument krajského soudu, že stěžovatel nenamítal rozpor projektové dokumentace a skutečného stavu v průběhu správního řízení a v odvolání, je nesprávný a pro dané řízení irelevantní, neboť přípustnost žalobních námitek není vázána na nutnost jejich uplatnění v odvolacím řízení. Tento závěr však nemá vliv na správnost závěru krajského soudu a zákonnost jeho rozsudku.

Další stížní námitky v kasační stížnosti představují polemiku se závěry stavebního a krajského úřadu o tom, zda stavebník unesl důkazní břemeno a zda jsou splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby. Konkrétně stěžovatel namítal, že stavební, a posléze i krajský, úřad vycházel z nesprávných údajů ohledně výšky původní stavby, a že ve skutečnosti došlo v projektu k chybnému zásadnímu navýšení původní stavby oproti skutečnosti a dále, že krajský úřad posuzoval výšku stavby pouze z leteckého snímku a neprověřil správnost stavební dokumentace.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí krajský úřad uvedl, že „z leteckých snímků obce, z vyjádření zástupce Obce Pavlov a z ověřené projektové dokumentace jasně vyplývá, že stavební úpravy stavby a půdní vestavby jsou prováděny na pozemku (...) na půdorysu původního objektu a v jeho původní výšce (...) stavba bude prakticky stejného prostorového objemu jako stavba původní, a tedy i k zastínění objektu odvolatele dojde ve stejné míře, jak tomu bylo za existence původní stavby před zahájením stavebních prací.“ Proto není důvodné tvrzení stěžovatele, že krajský úřad vycházel pouze z leteckého snímku. Součástí správního spisu je ověřená projektová dokumentace, v níž je uvedeno, že terén kolem staveniště je rovinatý a má nepravidelný charakter, úroveň nově navržené podlahy v 1. NP bude vůči stávajícímu okolnímu terénu na kótě +100 mm. V pohledu uličním je pak výška po podlahu v podkroví 3,1 m. Dále je součástí správního spisu závazné stanovisko Městského úřadu Mikulov, odboru regionálního rozvoje a investic – úsek památkové péče (dále jen „městský úřad“), ze dne 9. 6. 2006, č. j. DH/06/6355/3300-03/HRJ, podle něhož je oprava rodinného domu v obci Pavlov na ul. 23. dubna č. p. 18, který je součástí ochranného pásma Vesnické památkové rezervace Pavlov, přípustná při dodržení podmínek v tomto závazném stanovisku uvedených. Ve správním řízení, které vydání závazného stanoviska předcházelo, hodnotil mimo jiné správní orgán výkresy projektanta, v nichž byl zakreslen stávající a nový stav a situaci prověřil dne 30. 5. 2006 i na místě samém. Součástí správního spisu je rovněž vyjádření starosty obce Pavlov, že rozestavěná stavba je rozměrově totožná s původní a rovněž podle předložené projektové dokumentace bude výška stavby ve stejné výši a záznam z kontrolní prohlídky dne 23. 8. 2007, v němž je uvedeno, že výška stavby od podlahy v přízemí po podlahu podkroví je +2,98 m, což odpovídá projektu. Vzhledem

k obsahu správního spisu není námitka stěžovatele, že stavební úřad nezjistil chybu v dokumentaci týkající se výšky původního objektu, důvodná, neboť žádný z uvedených podkladů nenásvědčuje tomu, že by údaje ve stavební dokumentaci neodpovídaly skutečnosti a že by stavební či krajský úřad při dodatečném povolení stavby pochybily, popř. že by existovaly okolnosti zpochybňující údaje v citovaných dokumentech. Namítali stěžovatel v této souvislosti, že mu bylo kladeno k tíži nepředložení znaleckého posudku, z napadeného rozsudku nevyplývá, že by to bylo stěžovateli „kladeno k tíži“. Krajský soud pouze konstatoval neexistenci dalších důkazních prostředků, které by stěžovatel navrhoval a které by zpochybnil obsah uvedených dokumentů. Součástí správního spisu je také vyjádření orgánu územního plánování obce Pavlov, že dodatečně povolovaná stavba je umístěna v lokalitě určené pro bydlení v rodinných domech, kde je možno realizovat ubytování v soukromí, pokud takto využívaná plocha nepřekročí 50 % plochy rodinného domu. Námitka stěžovatele, že závěry správních úřadů i krajského soudu o souladu s územně plánovací dokumentací se nezakládají na řádně opatřených podkladech, proto není důvodná. Ze správního spisu ani ze stavební projektové dokumentace nevyplývá záměr stavebníků objekt využívat k podnikání. Stavebníci naopak uvádějí, že tak realizují potřebu bydlení pro sebe a své děti. Ze skutečnosti, že v projektové dokumentaci je zakresleno více sociálních zařízení umístěných u jednotlivých pokojů v podkroví, nelze spekulativně vyvozovat záměr pronajímat tyto prostory. Zákon nezakazuje v rodinném domě umístit více sociálních zařízení a vzhledem k současnému trendu a standardu zařízení interiérů v rodinných domech nejsou výjimkou pokoje vybavené vlastním sociálním zařízením pro jednotlivé členy rodiny. Stěžovatelem navrhované důkazy týkající se souladu jím uváděného záměru stavebníků (provozovat penzion) s územním plánem obce proto shledal Nejvyšší správní soud nepotřebné pro posouzení věci. Navíc ani případný budoucí záměr pronajímat některé pokoje hostům v rámci ubytování v soukromí by nebyl a priori v rozporu se zákonem, neboť orgán územního plánování připouští, že v dané lokalitě lze v určité míře takto stavby určené k bydlení užívat.

Námitku stěžovatele ohledně zkrácení na jeho právech tím, že stavební úřad připravil rozhodnutí předem před konáním ústního jednání, Nejvyšší správní soud shledává nedůvodnou. Na rozhodnutí stavebního úřadu je uvedeno „vypraveno dne 29. 6. 2006“. Závěr krajského soudu, že datum vypravení je datem vydání rozhodnutí, je tak zcela správný a vychází z platné právní úpravy obsažené v ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, podle něhož se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne...“.

Ve vztahu k další námitce, která se týkala posuzování veřejného zájmu v řízení o dodatečném povolení stavby Nejvyšší správní soud nejprve upozorňuje na stávající judikaturu, kdy např. v rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 – 164, publikovaném pod č. 232/2004 Sb. NSS, dostupném na www.nssoud.cz uvedl, že „veřejný zájem je pojmem, který právní řád České republiky výslovně obsahově nevymezuje, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde tedy o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby

posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věci nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat. Stejně tomu tak je i v § 88 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona, který stanoví, že stavební úřad nařídí vlastníku stavby odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Uvedené ustanovení umožňuje stavebnímu úřadu nenařídít odstranění stavby, respektive stavbu dodatečně povolit v případě, že je tato stavba v souladu s veřejným zájmem. Z povahy věci lze dovodit, že se jedná o takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku. Takový zájem nemůže být v rozporu s platnými právními předpisy. V daném případě však zákonodárce dává vodítko v tom, že demonstrativně vyjmenovává, s čím musí být daná stavba v souladu, aby bylo možno ji posoudit jako stavbu v souladu s veřejným zájmem; tj. je vyžadován soulad stavby s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a dále požaduje po stavebníkovi, aby v řízení o odstranění stavby podal žádost o její dodatečné povolení a předložil podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Za předpokladu, že stavebník splní všechny shora uvedené podmínky a není zde žádná jiná okolnost, která by soulad s veřejným zájmem vylučovala, stavební úřad stavbu dodatečně povolí.“ V rozsudku ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 As 33/2004 – 68, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvedl, že „veřejný zájem představuje těžko vymezitelnou a obtížně ohraničitelnou kategorii. Obsah pojmu veřejný zájem je však ve stavebním právu při povolování staveb, jakož i při jejich dodatečném povolování, zhmotněn právě prostřednictvím požadavků vyplývajících z územně plánovací dokumentace, cílů a záměrů územního plánování, obecných technických požadavků na výstavbu, technických požadavků na stavby a zájmů chráněných zvláštními předpisy. Právě stanovením uvedených požadavků je sledováno naplnění veřejného zájmu. Samotný mechanismus pořizování územně plánovací dokumentace je třeba považovat za způsob prosazování veřejného zájmu v dané oblasti, územně plánovací dokumentace jako výsledek takového mechanismu pak tento veřejný zájem odráží. Jestliže je tedy stavba posuzována z pohledu souladu s touto dokumentací, je poměřována i z hlediska veřejného zájmu. Totéž platí i o hodnocení souladu stavby s cíli a záměry územního plánování, jež vyplývají z § 1 a § 2 stavebního zákona. Stanovením technických požadavků na výstavbu či stavby je rovněž sledován veřejný zájem, a to zejména zájem na bezpečnosti takové stavby, řádné funkčnosti stavby, a tím i ochraně zdraví uživatelů této stavby, jakož i jiných osob, ochraně životního prostředí apod. (...). Konečně i v případě posuzování souladu se zájmy chráněnými zvláštními zákony se jedná o hodnocení, zda je stavba v souladu s veřejným zájmem, resp. jeho dílčí složkou, k jejíž ochraně byl příslušný zákon přijat a jejíž ochranou byl příslušný dotčený orgán zákonem pověřen (např. soulad se zájmem na požární ochraně, který jistě je zájmem veřejným). Soud tedy uzavírá, že sledování existence veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby se musí v každém jednotlivém případě

uskutečňovat z hlediska posouzení splnění podmínek uvedených v § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona. Postup krajského soudu, jakož i správních orgánů, které v daném případě při posouzení případnosti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zkoumaly především splnění předpokladů uvedených v cit. ustanovení za slovem „zejména“, odpovídá tedy zákonu a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje. Formulace § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona přitom připouští posouzení existence veřejného zájmu i z jiných hledisek než těch, jež jsou v něm demonstrativně uvedeny. Správní orgán rozhodující o žádosti o dodatečné povolení stavby by tak měl přihlídnout i k dalším okolnostem případu a posoudit, zda tyto okolnosti existenci veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby spíše svědčí nebo ji spíše vylučují.“.

S citovanými judikatorními závěry korespondují i stěžovatelem zpochybněné úvahy krajského soudu o zhmotnění veřejného zájmu v požadavcích vyplývajících z územně plánovací dokumentace, obecných technických požadavků na výstavbu, technických požadavků a zájmů chráněných zákonem. Krajský soud navíc vyslovil tento závěr v souvislosti se žalobní námitkou nesouladu s veřejným zájmem z toho důvodu, že stavba neodpovídá územně plánovací dokumentaci, neboť není míněna jako rodinný dům, ale jako penzion (určitého druhu). Námitka nesprávné interpretace pojmu „veřejný zájem“ krajským soudem proto není na místě. Stěžovatel nespecifikoval ani v kasační stížnosti, jaký další konkrétní veřejný zájem je dodatečným schválením stavby narušen. Zájem na dodržování zákonů, za nějž pléduje, zcela jistě je prioritním zájmem občanů právního státu založeného na úctě k právům a respektování zákonem stanovených povinností. Tento veřejný zájem je však zajištěn právě stavebním zákonem stanoveným procesním postupem, v kterém probíhá dodatečné schválení stavby. Pokud by stavebník neprokázal soulad stavby s veřejným zájmem ve smyslu ust. § 88 odst. 1 stavebního zákona, nemohla by být dodatečně stavba vůbec povolena. Namítal-li stěžovatel, že stavební úřad by měl přihlídnout k „recidivě“ jednání stavebníků, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud zákonodárce přistoupil k právní úpravě institutu dodatečného schválení stavby za splnění určitých podmínek, nejedná se o institut správního trestání za existenci tzv. „černé stavby“. Na protiprávnost jednání spočívajícího v provádění tzv. „černé stavby“ reaguje zákon tím, že je kvalifikuje jako správní delikt. Pouze v řízení o tomto správním deliktu by teoreticky v rámci posuzování míry závažnosti bylo přihlíženo k „recidivě“ jednání. Sankční řízení za protiprávní jednání spočívající v nepovolené stavbě ovšem není předmětem tohoto soudního řízení, jímž je přezkum rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. V rámci dodatečného povolení stavby zákonodárce zakotvil veřejnoprávní nárok stavebníka na dodatečné povolení jeho „černé stavby“ za splnění určitých přísných podmínek. Pokud by stavební úřad při posuzování splnění těchto okolností vzal v úvahu např. stěžovatelem namítanou recidivu, neetičnost předchozího jednání stavebníků či jejich údajný budoucí záměr provozovat v objektu pohostinské a ubytovací služby, překročil by tím zákonný rozsah okolností, jež má podle stavebního zákona posuzovat. Pojem veřejného zájmu by správní úřad nemohl interpretovat tak, jak to činil stěžovatel, tedy dopředu v rozhodnutí predikovat budoucí protiprávní jednání stavebníků, a z tohoto důvodu „ve veřejném zájmu“ stavbu nepovolit. Veřejným zájmem v právním státě je totiž kromě požadavku na dodržování zákonů také požadavek na rovnost před zákonem a požadavek právní jistoty a ochrany legitimních očekávání, kdy všichni stavebníci, kteří požádají o dodatečné povolení stavby, mohou očekávat, že bude posuzován soulad jejich stavby s veřejným zájmem, a nikoliv případná neetičnost jejich jednání či budoucí záměr se stavbou. Nejvyšší správní

soud v této souvislosti již dříve uvedl, že „zájem na přiměřené ochraně subjektů, jež jednají v dobré víře, a na ochraně jejich vlastnického práva před nepřiměřeným zásahem, spočívajícím v daném případě v nařízení odstranění stavby, je třeba v materiálním právním státě považovat za součást veřejného zájmu obecně, a tedy i veřejného zájmu ve smyslu cit. ustanovení stavebního zákona.“ (viz rozsudek ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 As 33/2004 - 68). V této souvislosti je nutné poukázat na zásady „nulla poena sine lege“ a „nullum crimen sine lege“, jež jsou základními principy nejen trestního práva, ale i správního trestání. Postup, kdy by dodatečné nepovolání stavby bylo jakýmsi „trestem“ za neetické či možné budoucí neetické či protiprávní jednání stavebníků, kteří přitom prokázali splnění zákonem stanovených požadavků, je v právním státě zcela nepřijatelný. Argumentem ad absurdum by stěžovatelova interpretace veřejného zájmu mohla vést k tomu, že by v případě každé stavby bylo možno namítat minulé neetické či budoucí, dosud neexistující, jednání a z tohoto důvodu stavbu nepovolit. Pokud v budoucnu dojde k protiprávnímu užívání stavby, stavební právo opět disponuje nástroji, jak na tuto situaci reagovat. V případě osob zúčastněných na řízení stavební úřad v rozhodnutí uvedl, že stavebníci prokázali soulad s veřejným zájmem, předložili nezbytné doklady a také z výsledků řízení o odstranění stavby vyplývá, že stavbu není nutno z důvodů veřejného zájmu bezprostředně odstranit, a že se neomezí ani neohrozí práva fyzických a právnických osob. Stavební úřad tedy zkoumal, zda nejsou dány i jiné důvody veřejného zájmu, jež by svědčily pro odstranění stavby. Námitka stěžovatele, že stavba není zřízena v souladu s veřejným zájmem, tak není opodstatněná.

Ze všech uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a úspěšnému krajskému úřadu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 13. srpna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu

