



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobců: **a) Ing. M. H., b) Mgr. Z. H.**, obou zastoupených JUDr. Richardem Halškou, advokátem se sídlem Partyzánská 26, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti: **1) JUDr. M. D., 2) PhDr. S. P.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2007, čj. 52603/2007/KUSK, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 10. 2008, čj. 9 Ca 233/2007 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2007, čj. 52603/2007/KUSK, žalovaný změnil rozhodnutí Úřadu Městys Štěchovice, stavebního úřadu, ze dne 22. 1. 2006, čj. 1084/05-0066/07/Š, tak, že žalobcům nařídil odstranění části stavby rekreační chaty evid. č. 0392 na pozemku parc. č. 376/523 – lesní pozemek, kat. území Masečín, obec Štěchovice, v rozsahu přístavby o velikosti 3,5 m x 7,5 m na jižní straně stavby a přístavby zádveří o šířce 1,6 m, kterou je obestavěno severozápadní nároží stavby do hloubky 2,5 m na západní stěně a 1,9 m na severní stěně; venkovní zahradní architektury – zpevněné plochy se zahradním krbem, provedené na pozemku parc. č. 376/526, kat. území Masečín, obec Štěchovice.

Změna se týkala pouze části výroku rozhodnutí vydaného v prvním stupni (umístění zpevněné plochy se zahradním krbem).

II.

Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 8. 10. 2008, čj. 9 Ca 233/2007 - 55, zamítl.

Městský soud uzavřel, že žalobci v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976, o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), neprokázali soulad stavby se zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, oddělení zemědělství, lesnictví a myslivosti, jako příslušný orgán státní správy lesů, totiž rozhodnutím ze dne 11. 10. 2006, čj. ŽP/MEUC-059486/2006/L/Mi, nevyhověl žádosti žalobců o trvalé odnětí části lesního pozemku parc. č. 376/523 o výměře 49 m², která je dotčena stavbou přístavby rekreační chaty evid. č. 392, plnění funkcí lesa a zároveň vyslovil nesouhlas s vydáním dodatečného stavebního povolení přístavby rekreační chaty evid. č. 392 na předmětném pozemku určeném k plnění funkcí lesa. Toto rozhodnutí bylo přezkoumáno žalovaným, který rozhodnutím ze dne 6. 12. 2006, čj. 156968/2006/KUSK OŽP/SM/4, zamítl odvolání proti citovanému rozhodnutí, které potvrdil. Městskému soudu bylo z jeho rozhodovací činnosti známo, že žaloba proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného byla vedena u městského soudu pod sp. zn. 5 Ca 56/2007 a odmítnuta usnesením ze dne 13. 4. 2007.

Dále městský soud neshledal důvodnou námitku, že se správní orgán nezabýval charakterem stavby a přístavby ve vztahu k možnému nepříznivému vlivu na životní prostředí. Orgán státní správy lesů rozhodoval podle městského soudu ve smyslu § 13 odst. 1, § 14 odst. 2 a § 15 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o lesích“), přičemž důvody nevyhovění žádosti žalobců uvedl v odůvodnění svého rozhodnutí. Stavební úřad ani žalovaný neodůvodňovali konkrétní narušení funkce lesa na předmětné části pozemku o výměře 49 m², protože toto posouzení náleží orgánu státní správy lesů podle zákona o lesích.

Žalobci podle městského soudu také neprokázali soulad stavby s územně plánovací dokumentací a s cíli a záměry územního plánování. Z jimi předloženého geometrického plánu totiž bylo patrné, že nepovolená stavba byla provedena na lesním pozemku. Z územně plánovací dokumentace obce Štěchovice ve znění jejích změn provedených obecně závaznou vyhláškou obce Štěchovice č. 3/2005, kterou byla vyhlášena závazná část 2. změny územně plánovací dokumentace sídelního útvaru Štěchovice (dále jen „vyhláška“), plyne, že pouze pozemek parc. č. st. 203 pod chatou evid. č. 392 o rozloze 60 m² je plochou s funkčním využitím RX, kde na plochách již zatížených objekty individuální pobytové rekreace je umožněno tyto objekty udržovat, ale minimalizovat jejich rozšíření. Nepovolená stavba žalobců na pozemku parc. č. 376/523 je stavbou na lesním pozemku, který je neurbanizovaným územím (plochou s funkčním využitím LE). Na něm mohou být podle článku 3 odst. 3 vyhlášky nově povoleny pouze stavby pozemních komunikací, stavby technického vybavení, stavby zemědělské a lesní, stavby související s vodní plochou a meliorace, stavby protierozní a protipovodňové, stavby přímo související s územním systémem ekologické stability, cyklostezky a stezky pro pěší. Dotčený orgán státní správy,

kterým je Městský úřad Černošice, nevydal pro tento lesní pozemek souhlas s trvalým odnětím části pozemku dotčené přístavbou plnění funkcí lesa ani souhlas s dotčením lesního pozemku určeného k plnění funkcí lesa dodatečným povolením přístavby rekreační chaty. Správní orgány se podle městského soudu nemohly zabývat námitkami žalobců k řešení plochy RX, ani jejím minimálním rozšiřováním podle možností daných územním plánem a nemohly vzít v úvahu odpovídající návrhy, důkazy a námitky žalobců ve správním řízení, včetně smlouvy tržové z roku 1932. Nepovolená přístavba rekreační chaty se totiž nenacházela v ploše RX, ale v ploše neurbanizovaného území LE, na němž mohou být povoleny pouze stavby stanovené v článku 3 odst. 3 vyhlášky, pod něž nelze podřadit posuzovanou nepovolenou přístavbu.

Městský soud nepřisvědčil ani námitkám, podle kterých správní orgán nezákonně nepožadoval vyjádření jednotlivých zástupců dotčených orgánů, jejichž výpovědi žalobci navrhli. Důvodná podle něj nebyla ani námitka, že se správní orgán nezabýval charakterem stávající stavby a charakterem přístavby ve srovnání s charakterem staveb, jejichž výstavba je právními předpisy minimalizována či jinak v dané lokalitě omezena, dále, že správní orgán opomněl práva žalobců vyplývající ze smlouvy tržové z roku 1932 a konečně, že nedostatečně a nepřezkoumatelně odůvodnil zařazení pozemku pod původní stavbou a pozemku pod přístavbou. Podle městského soudu bylo napadené rozhodnutí z hlediska uvedených námitek zcela srozumitelné a přezkoumatelné. Správní orgány správně zjistily skutkový stav a na jeho základě dospěly ke správným právním závěrům. Při posouzení dané problematiky byly vázány § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a z jejich postupu a ze správního spisu nevyplýval šikanózní postup vůči žalobcům. Z obsahu spisového materiálu bylo městskému soudu naopak zřejmé, že stavební úřad poskytl žalobcům potřebnou součinnost a na jejich žádost opakovaně přerušil řízení a prodloužil lhůtu pro doložení podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby. Jeho postup tak nebylo možné považovat za neobjektivní. To, že byla umožněna realizace procesních práv obci Štěchovice a JUDr. D. jako účastníkům stavebního řízení, neznamená diskriminaci žalobců.

Městský soud nesouhlasil s žalobci ani v tom, že se žalovaný nevypořádal s rozpory mezi všeobecným zasítováním a jeho plánovaným rozšiřováním v dané lokalitě a nevyhověl požadavku žalobců na řádný a nerušený výkon jejich vlastnických práv realizací přístavby. Žalovaný podle městského soudu na obdobně vznesenou odvolací námitku reagoval a argumentoval i k námitce promlčení, vznesené žalobci, přičemž městský soud souhlasil se závěry žalovaného. Správní orgány se zabývaly splněním podmínek daných § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Bylo na žalobcích, aby prokázali, že stavba realizovaná bez stavebního povolení je v souladu s veřejným zájmem. Žalobci tento veřejný zájem neprokázali, jejich nepovolená stavba je v rozporu s územně plánovací dokumentací a se zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy.

Konečně městský soud odůvodnil, proč nepřistoupil k provedení důkazů navržených žalobci. Uvedl, že se jednalo o posouzení právní otázky, které je věcí soudu. Městský soud provedl důkaz listinou – vyjádřením obce Štěchovice k územnímu plánu ze dne 25. 5. 2006. Tento důkaz neměl na posouzení projednávané věci bezprostřední vliv a byl pouze stanoviskem zástupce obce ke znění platného územního plánu ve vztahu k

minimalizaci rozvoje objektů pro bydlení. Nepovolená stavba však není objektem bydlení a toto stanovisko se proto nevyužije.

III.

Žalobci (stěžovatelé) brojili proti rozsudku městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadili § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelé namítli, že rozhodnutí věci spočívalo mj. na vyřešení otázky, zda zpevnění plochy se zahradním krbem, které zřídili na pozemku parc. č. 376/526, je stavbou, jejíž odstranění lze nařídit. V odvolání totiž uplatnili námitku, že se nejedná o stavbu, a na svém stanovisku setrvali. Správní orgány se navíc s touto námitkou nevypořádaly, městský soud pak bez jakéhokoliv odůvodnění považoval zpevněné plochy se zahradním krbem za stavbu.

Dále městský soud podle stěžovatelů vyšel ze skutkového zjištění, které nemělo oporu ve spisu, pokud uvedl, že pozemky, na nichž byly předmětné úpravy provedeny, jsou plochou nepřipouštějící další stavby a pouze pozemek zcela zastavěný rekreační stavbou je pozemkem umožňujícím minimální rozvoj. Tento výklad územního plánu postrádá podle stěžovatelů veškerou logiku. Pokud totiž pouze zastavěný pozemek umožňuje minimální rozvoj a všechny okolní pozemky nepřipouštějí žádné další stavby pro rekreaci, je tento minimální rozvoj fakticky negován a není proveditelný. Povoluje-li pozemek, na němž se rekreační objekt nachází, minimální rozvoj, musí hraničit s pozemkem, na kterém může být tento minimální rozvoj uskutečnitelný. Územně plánovací dokumentace by se připuštěním výkladu zastávaného městským soudem stala nástrojem zakládání nerovného postavení a neoprávněného znevýhodňování některých občanů.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelé doplnili stížní námitku tak, že pozemek parc. č. 376/523 je zastavěným pozemkem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona [stěžovatelé zde mají na mysli zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů – pozn. NSS]. Jde o pozemek se způsobem využití RX, který bezprostředně v celé délce hranice obklopuje do něj situovaný pozemek parc. č. st. 203, na němž stojí v souladu s kolaudačním rozhodnutím z roku 1980 budova evid. č. 392 (chata). Podle § 139a odst. 2 stavebního zákona byl tento pozemek rovněž jednoznačně posuzován jako současně zastavěné území. Stěžovatelé se domnívali, že způsob využití pozemku parc. č. st. 203 jednoznačně určuje i způsob využití pozemku parc. č. 376/523, neboť nelze rekreačně užívat pozemek parc. č. st. 203, aniž by takto nebyl zároveň určen i způsob využití pozemku parc. č. 376/523. Podle stěžovatelů proto nemůže docházet k porušování stavebního zákona, lesního zákona a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon na ochranu přírody“). Právu odporuje tvrzení, že rekreační využití může vlastník pozemku realizovat jen na zastavěném pozemku (parc. č. st. 203) a zároveň není oprávněn stejně naplnit své vlastnické právo na pozemku obklopujícím zastavěný pozemek. Výklad žalovaného fakticky znemožňuje užívat nemovitost k rekreaci. Stěžovatelé v této souvislosti poukázali na 2. změnu územního plánu, kdy žalovaný souhlasil se zařazením lesních pozemků o celkové výměře 552,14 m² do regulativů RO, R, RX. Situace, kdy žalovaný nahlíží různě na pozemky

identické z hlediska způsobu jejich využití, charakteru, terénní situace a charakteru biotopu, tedy že je zařazuje do zcela odlišných regulativů, není udržitelná.

Stěžovatelé také namítli, že se žalovaný ani městský soud nevypořádali s námitkou porušení spravedlivého a rovného přístupu k účastníkům v obdobných případech. Správní orgány měly respektovat ústavní principy rovnosti, zákazu diskriminace a princip stejné ochrany vlastnického práva. Stěžovatelé ve svých vyjádřeních namítali a dokládali, jaké stavby určené k rekreaci, resp. k trvalému bydlení, správní orgán prvního stupně povolil od roku 1997 v dané lokalitě na charakterem totožných lesních pozemcích. Stěžovatelé v tomto směru poukázali na několik konkrétních případů.

Podle stěžovatelů zůstala nevypořádána i námitka o nepřiměřeném uplatňování pravomoci (nepřiměřené tvrdosti) správního orgánu prvního stupně, protože řízení bylo zahájeno více než 10 let po vybudování přístavby a zpevnění plochy a zřízení venkovního krbu. Správní orgán se přitom nijak nezabýval účelností odstranění stavby a venkovních úprav po této době. Občanský zákoník poskytuje v takových případech v soukromoprávních vztazích ochranu vlastníku neoprávněné stavby před jejím odstraněním a respektuje nově vzniklý pokojný stav.

Dále se městský soud ani žalovaný nevypořádali s namítanou podjatostí pracovníků správního orgánu prvního stupně. Řízení totiž bylo zahájeno až na základě podnětu starostky obce Štěchovice, kterému předcházelo vydírání stěžovatelů JUDr. D., týkající se nepovolené přístavby. JUDr. D. dlouhodobě úzce spolupracuje s obcí Štěchovice. Stěžovatelé předložili důkazy, podle nichž vůči nim starostka obce postupuje nezákonně a hrubě je napadá.

Vadu řízení spočívající v tom, že správní orgán i městský soud vycházeli ze skutkových zjištění nemajících oporu ve spisech, dokládají podle stěžovatelů zejména závěry, že dotčené území je od roku 1997 stabilizované, bez rozvoje staveb na lesních pozemcích, a že stěžovatelé nedoložili soulad stavby se zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy. Stěžovatelé naopak tvrdili, že v dotčené lokalitě byla vybudována řada staveb, povoleno odnětí nesrovnatelně větších pozemků z plnění funkce lesa, a obdobně i druhá změna územně plánovací dokumentace umožnila ve velkém rozsahu využití lesních pozemků pro stavební účely, byť jen některým občanům. Z plnění funkce lesa bylo odňato celkem 11 lesních pozemků o výměře 552,14 m² přímo dotčených chatovou zástavbou s odůvodněním, že tím nedojde k ohrožení či poškození lesních pozemků. V případě stěžovatelů správní orgány tvrdí, že jde o vážný zásah do funkce pozemku coby lesa, který ohrožuje životní prostředí a je ve zřejmém rozporu se zájmy ochrany přírody. K ohrožení ekologické stability však na základě odnětí 49 m² lesního pozemku dojít nemůže. V této souvislosti stěžovatelé dále podrobněji popsali některé skutečnosti vztahující se k využívání lesních pozemků v předmětné lokalitě.

Stěžovatelé městskému soudu vytkli také nesprávné posouzení právní otázky souladu provedených úprav s veřejnými zájmy. Údajný nesoulad byl odůvodněn pouze zamítavým stanoviskem Městského úřadu Černošice ze dne 7. 6. 2006, čj. ŽP/SMEUC-028119/2006/Ben, a nevyhovujícím rozhodnutím stejného orgánu ze dne 11. 10. 2006, čj. ŽP/MEUC-059486/2006/L/Mi. Městský soud přitom vyložil zákon o lesích i zákon

na ochranu přírody způsobem přepjatě formalisticky a bez přihlédnutí k účelu právní úpravy. Smyslem lesního zákona je zabránit nekontrolovatelné těžbě dřevin a zabezpečit přirozenou reprodukci lesních porostů, aby mohly plnit funkci lesa. Stěžovatelé úpravami na svém pozemku nenarušili plnění funkce lesa a neprováděli na svém pozemku těžební činnost. Stávající stav pozemku parc. č. 376/523 plně odpovídá původnímu stavu a bylo prokázáno, že nevznikla žádná ekologická újma na přírodě nebo krajině. Městský úřad Černošice se ve svých rozhodnutích opřel o územně plánovací dokumentaci obce Štěchovice. Základním kritériem pro zamítavé stanovisko proto nebyly skutečnosti prokazující omezování pozemků v jejich plnění funkcí lesa. Tyto skutečnosti potvrdil i odborný lesní hospodář. Městský soud i žalovaný ponechali bez povšimnutí, že rozhodnutí Městského úřadu Černošice neobsahuje vyjádření této osoby.

Konečně stěžovatelé požádali o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s tím, že výkon napadeného rozhodnutí by pro ně znamenal nevratnou a nenahraditelnou újmu a celé řízení by se fakticky stalo bezpředmětným.

IV.1

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Ke stížní námitce, podle níž zpevněná plocha se zahradním krbem není stavbou, žalovaný uvedl, že podle § 139b odst. 1 stavebního zákona se za stavbu považují veškerá stavební díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání.

Ze spisu je podle žalovaného jasně zřejmé a ve všech rozhodnutích je plně odůvodněno, že nepovolená stavba byla provedena na lesním pozemku. Stavební úřad tak správně přihlédl ke skutečnosti, že pozemek je z hlediska funkčního využití ploch označen jako LE. Tvrzení stěžovatelů, že ve smyslu 2. změny územního plánu je možné minimalizovat rozšíření stávajících objektů individuální pobytové rekreace, nemá oporu ve spisu a je v rozporu s územně plánovací dokumentací, což ostatně vyčerpávajícím způsobem uvedli městský soud i žalovaný.

Vytkli-li stěžovatelé správním orgánům opomenutí respektovat principy rovnosti v právech, zákazu diskriminace a princip stejné ochrany vlastnického práva, žalovaný naopak poznamenal, že princip rovnosti v právech byl plně respektován. Podle stavebního zákona musí stavebník, který porušil zákon, prokázat, že stavba je v souladu s veřejným zájmem. Obdobné záležitosti jiných subjektů nelze řešit v rámci posuzované věci, ale samostatně.

Dále žalovaný uvedl, že v případě porušení stavebního zákona se postupuje podle tohoto zákona. Zákonodárce nepověřil stavební úřad povinností zabývat se účelností odstranění stavby. Stěžovatelům se nepodařilo prokázat, že stavba není v rozporu s platnými předpisy.

K tvrzení, že se žalovaný nevypořádal s namítanou podjatostí pracovníků správního orgánu prvního stupně, žalovaný konstatoval, že vedoucí stavebního úřadu, která ve věci rozhodovala, nebyla vyloučena pro podjatost. Námitka podjatosti totiž nebyla v této věci

vznesena. Pokud je zmiňována podjatost ve vztahu k jinému účastníkovi řízení a jinému předmětu, nelze ji zohlednit v této věci.

Další část kasační stížnosti obsahuje podle žalovaného polemiku o celé lokalitě a jiných stavbách v ní. Námitky se nevztahují k předmětu řízení – ke stavbám stěžovatelů, u nichž stěžovatelé neunesli důkazní břemeno k prokázání skutečností umožňujících jejich dodatečné povolení.

U stížní námitky brojící proti rozhodnutí Městského úřadu Černošice žalovaný uvedl, že zákon o lesích i zákon na ochranu přírody je třeba respektovat stejně jako ostatní právní předpisy. Městský soud se v řízení podrobně zabýval dodržením zájmů chráněných zvláštními předpisy s odkazem na příslušná vyjádření dotčených správních orgánů. Tyto důkazy jsou v rozporu s tvrzením stěžovatelů, že stavby nemají negativní dopad na plnění funkcí lesa.

Žalovaný pak uzavřel, že skutková zjištění umožňovala učinit závěr, podle něž stavby nejsou v souladu se zájmy chráněnými zvláštními předpisy ve smyslu § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Rozsudek městského soudu vycházel z úplně zjištěného stavu věci a žalovaný se ztotožnil s jeho právním posouzením. Navrhl také, aby Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

IV.2

Osoba zúčastněná na řízení 1) navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Uvedla, že tvrzení stěžovatelů jsou nepravdivá, nicméně pro věc samou nejsou nijak rozhodná. Stěžovatelé neprokázali, že nezřídili černou stavbu, že nekáceli porosty na pozemku cizího vlastníka a že si nezřídili stavbu odpočinkové zóny. Jednání stěžovatelů je vysoce společensky nebezpečné. Tvrzení týkající se politických záležitostí by neměla mít vliv na důvody kasační stížnosti.

IV.3

Osoba zúčastněná na řízení 2) uvedla, že zahradní architektura určená k otevřenému ohni, kterou stěžovatel bez jejího vědomí vybudoval na jejím lesním pozemku parc. č. 376/526 v kat. území Masečín, znamená možnost vzniku požáru, což by ohrozilo nejen život lesa, ale i lidské životy. Doplnila, že je tedy třeba uvedenou architekturu urychleně odstranit i s kamenným chodníkem z parcely stěžovatele na její pozemek.

V.

Nejvyšší správní soud přiznal usnesením ze dne 31. 7. 2009, čj. 8 As 31/2009 - 113, kasační stížnosti odkladný účinek.

Dále Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížní námitkou vznesenou v části I., bodu 2) kasační stížnosti a doplněnou v replice stěžovatelů ze dne 9. 4. 2009. Podle té městský soud vyšel ze skutkového zjištění, jež nemá oporu ve spisu, uvedl-li, že pozemky, na nichž byly předmětné úpravy provedeny, nepřipouští další stavby a pouze pozemek zcela zastavěný rekreační stavbou je pozemkem umožňujícím minimální rozvoj.

Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „(s)tavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení 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“.

Podle § 15 odst. 2 věty první lesního zákona „(o)dnětí nebo omezení pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených pro plnění funkcí lesa musí být v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací“.

Správní soudy v minulosti judikovaly, že řízení o odstranění stavby zahajuje ze své úřední povinnosti stavební úřad. Ten také odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání existence zákonných předpokladů k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a zároveň na něm leží důkazní břemeno. Pokud ovšem stavební úřad vede řízení směřující k vydání rozhodnutí o odstranění stavby, zatěžuje část důkazního břemene i stavebníka, nesouhlasí-li s odstraněním stavby. V těchto případech totiž musí stavebník ve lhůtě určené stavebním úřadem podat žádost o dodatečné povolení stavby a předložit doklady nezbytné k posouzení důvodnosti jeho žádosti. Zároveň musí prokázat, že stavba, o jejíž legalizaci usiluje, je v souladu s veřejným zájmem (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001, sp. zn. 30 Ca 394/1999, uveřejněn pod č. 901/2001 in: Soudní judikatura ve věcech správních).

K výkladu § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona Nejvyšší správní soud dále připomíná, že „(i)nstitut správního uvážení při aplikaci tohoto ustanovení tak nemá místa, naopak zákon výslovně stanoví, že stavba nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním, musí být odstraněny (stavební úřad „nařídí“ odstranění). Stavební úřad tak neučiní („odstranění stavby nenařídí“) jen při splnění všech shora citovaných podmínek. Splnění podmínek musí být v řízení dostatečně zjištěno – prokázáno stavebníkem. Nejde proto o správní uvážení (zda a kterou z podmínek stavebník splnil), nýbrž jde o prokázání stavebníkem samým, že došlo ke splnění všech podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (či ohlášení)“ (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, čj. 10 Ca 220/2004 - 26, č. 804/2006 Sb. NSS).

Ústavní soud zastává názor, že „(p)ovinnost odstranit "černou" stavbu, která by ani před její realizací nebyla povolena, je logickým a nevyhnutelným následkem stavební nekázně, nerespektování zákonné ochrany přírody a životního prostředí a konečně vlastnického práva druhých. V tomto smyslu šlo o zásah přiměřený sledovaným cílům, neboť jiným opatřením by jich nemohlo být dosaženo. Stanovení povinnosti odstranit "černou" a "neoprávněnou" stavbu

není sankcí, která by se alternativně nabízela vedle pokuty za přestupek proti stavebnímu řádu, nýbrž opatřením, jehož cílem je navrácení území v původní stav. Rozhodnutí o odstranění stavby je následkem, který bez dalšího stíhá vlastníka stavby, který v řízení neprokáže podmínky pro její dodatečné povolení. Tento následek zcela jednoznačně vyplývá ze stavebního zákona i z logiky věci, takže stěžovatel si jej mohl a měl být dobře vědom“ (nález ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, <http://nalus.usoud.cz>).

Nejvyšší správní soud v neposlední řadě připomíná, že „(n)elze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006 - 75, č. 1202/2007 Sb. NSS).

Pro potřeby posuzované věci lze shrnout, že stavební úřad je v souladu se zásadou oficiality povinen nařídít stavebníkovi odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním, ledaže stavebník podá žádost o její dodatečné povolení, předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, a prokáže-li, 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.

Žalovaný i městský soud uzavřeli, že se stěžovatelům nepodařilo prokázat soulad přístavby rekreační chaty (evid. č. 392, č. parc. st. 203, na lesním pozemku č. parc. 376/523, určeném k plnění funkcí lesa, k. ú. Masečín, obec Štěchovice) a drobné stavby zahradní architektury (zpevněná plocha se zahradním krbem na lesním pozemku č. parc. 376/526, určeném k plnění funkcí lesa, k. ú. Masečín, obec Štěchovice), protože nedoložili doklady o souladu stavby se zájmy chráněnými podle zákona o lesích a stavba není v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.

Namítli-li stěžovatelé, že v důsledku změny č. 2 územního plánu obce Štěchovice nemůže být pozemek parc. č. 376/523 užíván jinak než způsobem korespondujícím se způsobem využití pozemku parc. č. st. 203, pro který regulativ RX umožňuje minimální rozšiřování objektů určených pro individuální rekreaci, nelze jim přisvědčit. Ze správního spisu jednoznačně plyne, že pozemek parc. č. 376/523 je lesním pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, pro jehož funkční využití stanoví platná územně plánovací dokumentace regulativ LE. Ve smyslu článku 4 vyhlášky se tedy jedná o neurbanizované území, v němž podle článku 3 odst. 3 vyhlášky mohou být nově povoleny pouze stavby pozemních komunikací, stavby technického vybavení, stavby zemědělské a lesní, stavby související s vodní plochou a meliorace, stavby protierozní a protipovodňové, stavby přímo související s územním systémem ekologické stability, cyklostezky a stezky pro pěší. Nejvyšší správní soud přitom (podobně jako žalovaný a městský soud) nepochyboval o tom, že předmětné stavby stěžovatelů nelze podřadit pod taxativní výčet v ustanovení vyhlášky.

Městský úřad Černošice jako příslušný orgán státní správy lesů dne 11. 10. 2006, pod čj. ŽP/MEUC-059486/2006/L/Mi, rozhodl v rámci řízení o žádosti o dodatečné povolení předmětných staveb tak, že nevyhověl žádosti o trvalé odnětí části lesního pozemku parc. č. 376/523 o výměře 49 m², která je dotčena stavbou přístavby rekreační chaty evid. č. 392, resp. neudělil souhlas s vydáním dodatečného stavebního povolení přístavby rekreační chaty evid. č. 392 (parc. č. st. 203) na lesním pozemku parc. č. 376/523 určeném k plnění funkcí lesa. Žalovaný ani městský soud pak nepochybili, pokud opřeli své závěry o toto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle § 15 odst. 2 lesního zákona musí být odnětí pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených k plnění funkcí lesa v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. Platná územně plánovací dokumentace přitom stanoví pro pozemek parc. č. 376/523 regulativ LE, který umístění přístavby rekreační chaty na daném pozemku neumožňuje. Nelze přehlédnout, že podle bodu 3 přílohy č. 1 vyhlášky není v území dotčeném 2. změnou územního plánu, které je vymezeno hranicemi katastrálního území Štěchovice a Masečín, přípustné umisťovat objekty individuální rekreace. Obdobně nemohl Nejvyšší správní soud opomenout skutečnost, že v rámci projednávání 2. změny územního plánu žalovaný jako příslušný orgán státní správy lesů rozhodnutím ze dne 4. 5. 2005, čj. 5040/45913/2005/OŽP-Ma, udělil souhlas s návrhem změny pouze za podmínky zákazu realizace záborů pozemků určených k plnění funkcí lesa v lokalitách s regulativy RX a RXX.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelům ani v námitce, podle níž územně plánovací dokumentace stanoví pro funkční využití pozemku parc. č. st. 203 regulativ RX, který umožňuje minimálně rozšiřovat objekty určené k individuální rekreaci. Závěry správních orgánů, resp. městského soudu, o povaze pozemku parc. č. 376/523, které brání další přístavbě, vylučují podle stěžovatelů užívání pozemku parc. č. st. 203 k rekreaci. Nejvyšší správní soud opět připomíná, že územně plánovací dokumentace reguluje pozemek parc. č. 376/523 jako neurbanizované území, na němž není možné dodatečně povolit předmětné stavby. Ostatně, z kontextu vyhlášky vyplývá, že jejím cílem bylo především omezit další výstavbu objektů individuální rekreace (srov. bod A.6.3.2 přílohy č. 1 vyhlášky, označený „Individuální pobytová rekreace“). Obec Štěchovice navíc opakovaně vyjádřila svůj závěr o rozporu předmětných staveb stěžovatelů s územně plánovací dokumentací. Tyto závěry navíc stěžovatelům v žádném případě nebrání ve výkonu jejich vlastnického práva, resp. v řádném užívání rekreační chaty evid. č. 392 a pozemku parc. č. st. 203 k účelu vyplývajícimu z kolaudačního rozhodnutí, tedy k rekreaci. Účel stanovený v kolaudačním rozhodnutí ovšem nezakládá další právo stěžovatelů, aby bylo možné užít pozemku parc. č. 376/523, určeného k plnění funkcí lesa, k rozšíření jejich rekreační chaty přes nepřípustnost takového rozšíření podle územně plánovací dokumentace. Tento závěr není ovlivněn skutečností, že v případě stěžovatelů nepřichází možnost rozšíření objektu určeného k individuální rekreaci (stavba na pozemku parc. č. st. 203 s regulativem RX) s ohledem na popsany charakter pozemku parc. č. 376/523 v úvahu. Stížní námitka tedy nebyla důvodná.

Stěžovatelé namítli, že se správní orgány nevypořádaly s tím, zda zpevnění plochy se zahradním krbem na pozemku parc. č. 376/526 je stavbou, aby bylo možné nařídit její odstranění, „přičemž Městský soud v Praze bez jakéhokoli zdůvodnění považoval zpevněné plochy se zahradním krbem za stavbu“. Nejvyšší správní soud se nemohl stížní námitkou

zabývat, přičemž odkazuje na § 104 odst. 4 s. ř. s., podle kterého „(k)asační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl“. Neuplatnili-li stěžovatelé odpovídající námitku v řízení před městským soudem, sami vymezili předmět řízení, který Nejvyšší správní soud nemůže překročit.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž se žalovaný ani městský soud nevypořádali s namítaným porušením spravedlivého a rovného přístupu k účastníkům v obdobných případech. Žalovaný i městský soud se totiž s touto námitkou, byť stručně, vypořádali v odůvodnění svých rozhodnutí (str. 12 napadeného rozsudku, resp. str. 7 rozhodnutí žalovaného). Rozsah a kvalitu vypořádání předmětné námitky přitom předurčili sami stěžovatelé, kteří ji v žalobě nijak podrobněji nerozvedli a vznesli jí ryze v obecné rovině (str. 4 žaloby). Obdobně ani odkaz na námitky, které stěžovatelé uplatnili ve správním řízení, není možné považovat za řádně uplatněný žalobní bod (k dispoziční zásadě a požadavkům na formulaci žalobních bodů v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 631/99, <http://nalus.usoud.cz>). Poukázali-li tedy stěžovatelé až v kasační stížnosti na specifické případy, kdy měly správní orgány postupovat odlišně a v rozporu s principem materiální rovnosti, uplatnili námitku, kterou takto konkrétně nevznesli v řízení před městským soudem. Nejvyšší správní soud proto neshledal stížní námitku důvodnou.

Obdobný závěr platí i pro stížní námitku, podle které se městský soud ani žalovaný nevypořádali s namítanou podjatostí pracovníků správního orgánu prvního stupně. Stěžovatelé odpovídající námitku neuplatnili v řízení před městským soudem, který nepochybil, pokud se k této otázce nevyjádřil. Stěžovatelé se i v odvolání či v jeho příloze č. 1 omezili jen na obecné tvrzení o neobjektivitě rozhodování správního orgánu prvního stupně. Žalovaný se touto obecnou námitkou zabýval na str. 7 napadeného rozhodnutí. Pro úplnost lze dodat, že se žalovaný k podjatosti úředních osob stručně vyslovil na stejném místě. Stížní námitka proto nebyla důvodná.

Stěžovatelé nedůvodně poukázali na nevypořádání jejich žalobní námitky o nepřiměřeném uplatňování pravomoci (nepřiměřené tvrdosti) správního orgánu prvního stupně, bylo-li řízení o odstranění stavby zahájeno 10 let po jejím vybudování. Stěžovatelé uplatnili žalobní námitku pouze v rámci poukazu na tvrzené nevypořádání otázky promlčení podle občanskoprávních předpisů. Městský soud se touto otázkou dostatečně zabýval na str. 13 napadeného rozsudku. Zároveň Nejvyšší správní soud připomíná rozhodovací praxi správních soudů, podle které „(p)ro rozhodnutí ve věci samé přitom bylo zcela nerozhodné, jak dlouho nepovolená stavba tzv. "černou" stavbou byla. Stavební zákon totiž institut promlčení v podobě, jak se jej žalobkyně dovolávala, nezná. Byla-li proto jednou provedena stavba, která vyžadovala povolení stavebního úřadu, bez takového povolení (obvykle stavebního povolení), jde o stavbu nepovolenou, tzv. "černou", a příslušný stavební úřad ani uplynutím jakkoli dlouhého časového období od uvedené skutečnosti neztrácí oprávnění, respektive povinnost takovou stavbu projednat v řízení o odstranění, podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Nepovolená stavba proto zůstává nepovolenou stavbou tak dlouho, dokud nebyla stavebním úřadem dodatečně povolena, resp. dokud nebyla odstraněna. Ten, kdo provedl stavbu bez stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu, musí tedy počítat s tím, že po

dobu časově neurčitou bude vystaven donucujícímú zákroku ze strany stavebního úřadu. Stavební zákon ani zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, totiž nemá obecně upravenou otázku promlčení, jak je tomu především v oblasti práva civilního a trestního, a proto obecné užití tohoto institutu na úseku veřejné správy nepřichází v úvahu. Promlčení se tak lze dovolávat pouze v případech zákonem konkrétně stanovených. Mezi ně však provedení stavby bez povolení stavebního úřadu nepatří (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 10. 1998, sp. zn. 31 Ca 250/1997, uveřejněný pod č. 368/1998 in: Soudní judikatura ve věcech správních). Ani tato stížní námitka proto nebyla důvodná.

V části I. bodech 6) a 7) kasační stížnosti již stěžovatelé nevznesli žádnou konkrétní stížní námitku, která by neměla předobraz v dříve předestřených námitkách. Podstatou argumentace v této části kasační stížnosti bylo vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím Městského úřadu Černošice ze dne 11. 10. 2006, čj. ŽP/MEUC-059486/2006/L/Mi, resp. 2. změnou územně plánovací dokumentace sídelního útvaru Štěchovice a s ní spojeným odnětím 11 lesních pozemků plnění funkcí lesa. Tyto otázky přitom nemohou být předmětem řízení v nyní posuzované věci. Nelze než podotknout, že odpovídající námitky stěžovatelů měly být uplatněny zejména v procesu schvalování 2. změny územního plánu. Lze shrnout, že stěžovatelé ve správním řízení neprokázali soulad nepovolených staveb se zájmy chráněnými zvláštními předpisy a s územně plánovací dokumentací, která nepřipouští dodatečné povolení předmětných staveb na pozemku parc. č. 376/523. Námitka stěžovatelů, že úpravami na svém pozemku nenarušili plnění funkce lesa a neprováděli na svém pozemku těžební činnost, nemůže ovlivnit popsané závěry. Nadto je třeba zdůraznit, že proti rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 11. 10. 2006, čj. ŽP/MEUC-059486/2006/L/Mi, resp. rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2006, čj. 156968/2006/KUSK OŽP/SM/4, kterým bylo odvolání proti citovanému rozhodnutí zamítnuto a toto rozhodnutí potvrzeno, stěžovatelé brojili v samostatném řízení. Žalobu proti posledně citovanému rozhodnutí žalovaného městský soud odmítl jako opožděnou usnesením ze dne 13. 4. 2007, čj. 5 Ca 56/2007 - 41. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti tomuto usnesení městského soudu rozsudkem ze dne 25. 9. 2007, čj. 8 As 36/2007 - 63, www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti podle obsahu spisů nevznikly. Osoby zúčastněné na řízení obecně nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. května 2010

JUDr. Jan Passer
předseda senátu