



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **P. R., roz. B.**, zast. JUDr. Janem Juračkou, advokátem, se sídlem Tovární 7, Znojmo, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského náměstí 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2013, č. j. 31 A 22/2012 - 36,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 9. 2011, sp. zn. OÚSR/MMB/0246946/2011/5, č. j. MMB/0366427/2011, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Brno - Černovice, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 8. 4. 2011, sp. zn. 2013/166/10/No-9, č. j. MCBCER/02013/10/SU/Nos. Správní orgán prvního stupně svým rozhodnutím zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby popsané jako: „*Přístavba původní stavby pro rekreaci na pozemku p. č. 2359/3 k. ú. Černovic, kdy přístavbou jsou dotčeny pozemky p. č. 2359/2 a 1323/270 oba k. ú. Černovice. Jedná se o stavbu pro bydlení o dvou nadzemních podlažích s pultovou střechou, výška hřebene 5,2 m. Budova je nepravidelného tvaru, základní půdorysný rozměr je 8,75 x 9,2 m s předsazeným vstupem o rozm. 2,35 x 3,30 m na západní straně objektu, celková zastavěná plocha přístavby je 97 m².*“

Žalovaný v odůvodnění odkázal na § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a uvedl, že předmětná stavba byla zrealizována v rozporu s Územním plánem města Brna, čímž nebyla splněna zákonná podmínka pro její dodatečné povolení podle § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, a proto stavbu nelze dodatečně povolit. Žalovaný poukázal na to, že stavba je umístěna na pozemcích, které se podle obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 2/2004“) nacházejí ve funkčním typu „ZO“ - plochy ostatní městské zeleně, zahrnující parkově upravená veřejná prostranství, liniovou zelení a uliční stromořadí a významnou izolační a ochrannou zelení. Z dikce citované vyhlášky žalovaný dovodil, že z hlediska Územního plánu města Brna bylo zcela nepřípustné na pozemcích p. č. 2359/2 a p. č. 1323/270, oba v katastrálním území Černovice, umístit stavbu pro bydlení, resp. jakoukoliv pozemní stavbu. V návrhových plochách zeleně je přípustné pouze dočasné využití existujících objektů a volných ploch pro funkci, která nebude v rozporu s funkčním využitím okolních ploch, a to za podmínky, že způsob využití umožní bezodkladné navrácení pozemku pro realizaci zeleně. Pokud tedy správní orgán prvního stupně na základě zřejmého rozporu stavby s Územním plánem města Brna zamítl žádost žalobkyně o její dodatečné povolení a neprováděl již další dokazování, postupoval v souladu se zákonem. Žalovaný odkázal na § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je-li zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. K námitce, podle níž žalobkyně realizovala stavbu v dobré víře, a k poukazu na to, že v sousedství se nachází jiná stavba, která byla povolena, žalovaný uvedl, že existence vlastnického vztahu k pozemku ve prospěch vlastníka trvalé stavby je pro dodatečné povolení této stavby podmínkou nutnou, nikoliv však dostačující, jak vyplývá z § 111 a násl. stavebního zákona. Námitka týkající se poukazu na sousedící stavbu byla podle žalovaného nekonkrétní, navíc z grafické části Územního plánu města Brna je patrné, že pozemky, na nichž se stavba nachází, jsou v blízkosti ploch s funkčními typy „bydlení čisté“ a „smíšené plochy obchodu a služeb“, na nichž jsou stavby přípustné. Ohledně námítky týkající se vložených finančních prostředků, souhlasu sousedů a romské národnosti žalobkyně žalovaný uvedl, že dodatečné povolení stavby provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem je možné pouze při splnění podmínek podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Tyto veřejnoprávní důvody přitom nemohly být prolomeny subjektivními důvody, které namítala žalobkyně.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 24. 4. 2013, č. j. 31 A 22/2012 - 36, zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění soud uvedl, že žalovaný aplikoval ustanovení § 129 stavebního zákona tak, že ověřil zjištěný skutkový stav, tedy umístění stavby v rozporu s Územním plánem města Brna. Dospěl přitom k závěru, že stavba žalobkyně byla umístěna na nestavebních plochách, na nichž je zcela nepřípustné umístit stavbu pro bydlení, resp. jakoukoliv pozemní stavbu. Podmínky ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona označil soud za kogentní a kumulativní. Soud citoval z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 - 176, a odkázal i na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 8 As 12/2010, sp. zn. 1 As 67/2011 a sp. zn. 1 As 9/2009. Žalobkyně podle soudu neuvedla, v čem spatřuje nesprávnou aplikaci ustanovení § 129 stavebního zákona, ani nenamítla chybné

pokračování

konstatování toho, že stavba je umístěna na ploše funkční typ „ZO“. Jelikož je stavba umístěna na plochách, na nichž vyhláška č. 2/2004 zakazuje umisťovat stavby, došlo k umístění stavby v rozporu s § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a takto umístěnou stavbu nebylo možné dodatečně povolit. Soud proto označil postup žalovaného za odpovídající ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu.

Námítky týkající se vynaložených finančních prostředků, romské národnosti žalobkyně i projevy lítosti žalobkyně nad nedbalostním porušením právních předpisů označil soud za irelevantní. Soud dále uvedl, že vlastnictví pozemku je jednou, nikoliv však jedinou nutnou podmínkou pro povolení stavby. Realizací stavby bez stavebního povolení žalobkyně riskovala negativní důsledek v podobě vydání rozhodnutí o odstranění stavby. Soud označil za nedůvodnou námitku týkající se umístění jiných staveb v sousedství, neboť z ní nebylo možné posoudit, o jakou stavbu se jedná, na jakých pozemcích a na jakém typu ploch se nachází apod. Podle soudu nebyl ani souhlas sousedů se stavbou jedinou podmínkou dodatečného povolení stavby. Soud se dále neztotožnil s námitkou, že stavba byla realizována v souladu s právními předpisy, neboť nebyla předem povolena a nebyla ani provedena v souladu s § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Soud se nezabýval námitkou žalobkyně týkající se jejího etnického původu, přičemž poukázal na zásadu zákazu diskriminace a zásadu rovnosti všech před zákonem, s čímž souvisí zákaz negativní i pozitivní diskriminace. Zohledňování etnického původu žalobkyně a snahy o zajištění vyšší životní úrovně, než mají ostatní romské rodiny, označil soud za pozitivní diskriminaci žalobkyně a založení jejího zvýhodněného postavení vůči jiným osobám v obdobném skutkovém a právním postavení. Ze všech uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) uvedla, že žalovaný i soud chybně vyložily ustanovení § 129 stavebního zákona; rovněž namítla porušení ustanovení § 2 odst. 2, § 2 odst. 3 a § 3 správního řádu. Podle stěžovatelky nebylo zohledněno, že stavba je již téměř dokončena, stěžovatelka do ní vložila velké finanční částky a další prostředky bude nucena vynaložit na její odstranění. Správní orgány i soud přitom pominuly, že stěžovatelka jednala v dobré víře. Stěžovatelka uvedla, že nezamýšlela porušit zákon, avšak pokud se tak již stalo, chtěla situaci vyřešit tak, aby nevznikly škody. Poukázala na to, že stavba se nedotýká právem chráněných zájmů dalších osob, byla realizována v souladu s příslušnými stavebními předpisy a je téměř dokončena, když chybí pouze venkovní omítky. Stěžovatelka podotkla, že je romské národnosti, k níž má veřejnost negativní vztah. Přitom chtěla toliko zařídit pro sebe a pro svou rodinu bydlení na úrovni, jako mají občané neromské národnosti. Stěžovatelka vyslovila lítost nad tím, že z nevědomosti porušila při stavbě domu právní předpisy, neboť se domnívala, že na vlastním pozemku může postavit dům, pokud se tím nedotkne zájmu jiných osob. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2013, č. j. 31 A 22/2012 - 36, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem Krajského soudu v Brně a setrval na názoru, že stavba byla realizována v rozporu s Územním plánem města Brna a nesplňuje tedy zákonné podmínky pro dodatečné povolení. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující podstatné skutečnosti:

Dne 7. 10. 2009 požádala stěžovatelka o vydání dodatečného stavebního povolení ohledně stavby o dvou nadzemních podlažích s pultovou střechou o půdorysném rozměru 5,99 m x 9,17 m a výšce hřebene 5,20 m, umístěné na pozemku p. č. 2359/2 v katastrálním území Černovice. Uvedla, že jí byla rozhodnutím Úřadu městské části Brno - Černovice ze dne 25. 5. 2009, sp. zn. 3018/96/09/No-6, č. j. SU/0003018/09/No, jež v době podání žádosti nenabylo právní moci, uložena povinnost odstranit předmětnou stavbu.

Správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 8. 4. 2011, č. j. MCBCER/02013/10/SU/Nos, sp. zn. 2013/166/10/No-9, zamítl podle § 51 odst. 3 správního řádu žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby umístěné bez předchozího rozhodnutí či opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. V odůvodnění stavební úřad uvedl, že podle Územního plánu města Brna se stavba nachází na návrhové ploše ostatní městské zeleně, která je plochou nestavební. Jedná se o funkční typ městské zeleně, zahrnující zejména parkově upravená veřejná prostranství, liniovou zeleň a uliční stromořadí a významnou izolační a ochrannou zeleň. V daném území má plnit funkci významné izolační a ochranné zeleně kolem frekventované komunikace Černovická, která je trasou Velkého městského okruhu. Umístění předmětné stavby označil správní orgán prvního stupně za rozporné s účelem využití funkčního typu ploch ostatní městské zeleně, a proto žádost stěžovatelky zamítl.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 30. 9. 2011, sp. zn. OÚSR/MMB/0246946/2011/5, č. j. MMB/0366427/2011, žalovaný odvolání stěžovatelky zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“

pokračování

Podle stěžovatelky žalovaný mimo jiné porušil základní zásady správního řízení zakotvené v ustanoveních § 2 odst. 2, § 2 odst. 3 a § 3 správního řádu. Ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu upravuje zásadu zákazu zneužití pravomoci, resp. zneužití správního uvážení, tak, že „[s]právní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena“. Podle § 2 odst. 3 správního řádu, zakotvujícího ochranu práv nabytých v dobré víře, „[s]právní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu“. V ustanovení § 3 správního řádu pak nachází své zakotvení zásada materiální pravdy; podle tohoto ustanovení „[n]evyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“.

V souzené věci nebylo možné dospět k závěru, že by správní orgány vydanými rozhodnutími porušily zásadu zákazu zneužití pravomoci ve smyslu § 2 odst. 2 správního řádu. Naopak je zapotřebí konstatovat, že správní orgány svou pravomoc využily toliko k účelu, k němuž jim byla zákonem svěřena, a žádost stěžovatelky o dodatečné povolení stavby posoudily z hlediska zákonných podmínek podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Dospěly přitom k závěru, že nebyla splněna již první kumulativní podmínka uvedená v § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, neboť stavba stěžovatelky byla realizována v rozporu s Územním plánem města Brna. Jelikož bez splnění této podmínky nebylo možné stavbu dodatečně povolit, již tímto zjištěním postavily správní orgány najisto, že žádosti stěžovatelky nebude možné vyhovět, a to plně v souladu se zásadou materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud pak ve shodě s krajským soudem poukazuje na to, že správní orgány postupovaly v souzené věci zcela v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu, podle něhož „[j]e-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne“. Toto ustanovení je projevem zásady procesní ekonomie, kdy v situaci, pokud správní orgán zjistil existenci skutečnosti znemožňující vyhovění žádosti, přičemž v souzené věci byl takovou skutečností rozpor stavby s Územním plánem města Brna, nemělo smysl zjišťovat, zda byly splněny podmínky další, neboť správní orgány by žádosti stěžovatelky nemohly vyhovět ani při splnění všech ostatních zákonných podmínek.

Správní orgány tedy v souzené věci postavily najisto, že stěžovatelka realizovala svou stavbu na pozemcích, jež se vyhlášky č. 2/2004 nacházejí ve funkčním typu „ZO“ - plochy ostatní městské zeleně, zahrnující parkově upravená veřejná prostranství, liniovou zeleň a uliční stromořadí a významnou izolační a ochrannou zeleň. Z dikce citované vyhlášky je zřejmé, že z hlediska Územního plánu města Brna bylo zcela nepřípustné na pozemcích p. č. 2359/2 a p. č. 1323/270 v katastrálním území Černovice umístit stavbu pro bydlení, resp. jakoukoliv pozemní stavbu. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že stěžovatelka navíc v řízení před správními orgány ani před soudem nezpochybnila skutečnost, že se stavba nachází na pozemcích, na nichž nelze umístit stavbu určenou k bydlení. Není tedy sporu o tom, že v souzené věci nebyla splněna jedna z kumulativních podmínek pro dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, spočívající v tom, že stavba byla umístěna v rozporu se záměry územního plánování.

Nebylo tedy pochybením správních orgánů, pokud za dané situace již nezkoumaly další zákonné podmínky a žádost stěžovatelky zamítly pro nesplnění jedné z kumulativních zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby.

Žalobkyně na svou obranu uvedla, že do stavby investovala značné finanční prostředky a rovněž poukázala na dobrou víru při realizaci stavby. Dále zdůraznila, že se jako osoba romské národnosti snažila zajistit své rodině kvalitnější bydlení, než má většina této komunity. Všechny tyto skutečnosti stěžovatelka uváděla i v předchozích fázích řízení a rovněž podle názoru Nejvyššího správního soudu jsou tato tvrzení v dané věci irelevantní. Nejvyšší správní soud má pochopení pro rozhořčení stěžovatelky nad tím, že jí důsledky předmětného rozhodnutí žalovaného přivodí komplikace a způsobí jí rovněž finanční újmu, nicméně pokud by před zahájením stavby požádala o vydání územního rozhodnutí nebo územně plánovací informace, vyšel by najevo nesoulad plánované stavby s územními plány v dané lokalitě. Pokud však stěžovatelka realizovala stavbu bez stavebního povolení v místě, kde byla stavba umístěna v rozporu s územním plánem, nemůže nyní tvrdit, že stavbu realizovala v souladu s příslušnými stavebními předpisy. Nejvyšší správní soud poukazuje na své rozhodnutí ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 - 176, publ. pod č. 2418/2011 Sb. NSS, podle kterého, „*[p]rovádí-li stavebník stavbu v rozporu se stavebním povolením a následně požádá stavební úřad o její dodatečné povolení, musí v průběhu řízení o dodatečném povolení prokázat podmínky vyjmenované v § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., snažit se minimalizovat zásahy do práv a oprávněných zájmů dotčených osob a usilovat o dohodu ve sporných otázkách, vědom si svých předešlých pochybení*“.

K tvrzení stěžovatelky, že stavbu realizovala v dobré víře v to, že na pozemku, který má ve vlastnictví, je oprávněna vybudovat stavbu, pokud tím nezasahuje do práv sousedů, je zapotřebí nejprve zdůraznit, že vlastnické právo k pozemku ani souhlas vlastníků sousedních pozemků nejsou dostačujícími podmínkami pro realizaci stavby. Zákonné náležitosti žádosti o stavební povolení jsou uvedeny v ustanovení § 110 a násl. stavebního zákona. Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že zásada ochrany dobré víry, jak ji vnímá ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, bezprostředně souvisí zejména se zásadou právní jistoty a se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy. Pokud jde o výklad pojmu „dobrá víra“ ve vztahu k jednání účastníka řízení, pak lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 - 102, dostupné na www.nssoud.cz, podle něhož „*[p]od pojmem dobrá víra je v tomto případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. (...) Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci. Taková nemožnost v daném případě nenastala*“. Jak již bylo výše uvedeno, pokud by stěžovatelka před zahájením realizace stavby požádala stavební úřad o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, vytykané vady by byly zjištěny ještě před zahájením stavby a stěžovatelka by ušetřila čas, energii i finanční prostředky.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil i se závěry krajského soudu, podle nichž nebylo možné zohlednit ani romskou národnost stěžovatelky, neboť tato skutečnost se nemohla stát relevantní okolností při posuzování dané věci.

pokračování

Nejvyšší správní soud považuje s ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti za prokázané, že správní orgány rozhodly o zamítnutí žádosti stěžovatelky o dodatečné povolení stavby v souladu s hmotným i procesním právem. Krajský soud v Brně poté postupoval správně, pokud žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl. S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 24. července 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu