



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: **obec Pasohlávky**, se sídlem Pasohlávky 1, zast. Mgr. Žanetou Vítů, advokátkou se sídlem Sady 28. října, Břeclav, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** a) J. M., b) P. D., o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2012, č. j. 31 A 84/2011 - 88,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 12. 2012, č. j. 31 A 84/2011 - 88, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. S - JMK 135819/2011 OÚPSŘ, č. j. JMK 135819/2011, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku **28 020 Kč** do šedesáti (60) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Žanety Vítů, advokátky.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 14. 11. 2011, sp. zn. S - JMK 135819/2011 OÚPSŘ, č. j. JMK 135819/2011, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí

Městského úřadu Pohořelice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. MUPOS5482/2011OÚPSÚ/SVJ, č. j. MUPOD25188/2011, jímž stavební úřad osobě zúčastněné na řízení a) dle § 129 odst. 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v tehdy účinném znění (dále jen „stavební zákon“), dodatečně povolil stavbu „*Informační turistické centrum na pozemku parc. č. 5148 v kat. území Mušov*“.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 5. 12. 2012, č. j. 31 A 84/2011 - 88, zamítl.

Krajský soud dle obsahu spisového materiálu konstatoval, že v rozhodné době platný územní plán sídelního útvaru Pasohlávky schválený zastupitelstvem obce dne 20. 11. 1995, včetně jeho změny č. 1 schválené dne 19. 12. 2002, řešil pouze zastavěnou část obce a v širších vztazích vymezoval jen systém ekologické stability. Pozemek, na němž je umístěna předmětná stavba informačního turistického centra, se nachází v části katastrálního území Mušov, jež je zakreslena na výkresu č. 6 územního plánu, kde však nejsou pro jednotlivé funkční plochy stanoveny regulativy funkčního využití území. Vzhledem k tomu, že nejde o pozemek zahrnutý do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy, je možné jej dle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona považovat za nezastavěné území. Ačkoliv stavební zákon vychází ze zásady ochrany nezastavěných území za účelem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměn, nelze dle krajského soudu souhlasit s názorem žalobkyně, že v území, na němž se stavba nachází, nelze umísťovat a stavět žádné stavby. Výčet staveb, které je možné umísťovat v nezastavěném území, je vymezen v § 18 odst. 5 stavebního zákona, přičemž dle tohoto ustanovení lze v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem umísťovat mj. ekologická a informační centra.

Pokud žalobkyně v žalobě namítala, že předmětná stavba je umístěna na tzv. rozvojové ploše, na které údajně nelze umísťovat žádné stavby, nikterak toto své tvrzení nedoložila. Ve stavebním zákoně je obsažen pouze pojem „rozvojové plochy nadmístního významu“ ve vztahu k územnímu plánu velkého územního celku (pozn. NSS - dle přechodného ustanovení § 187 odst. 7 stavebního zákona se do doby vydání zásad územního rozvoje považují za závaznou část dosavadního územního plánu velkého územního celku rozvojové plochy nadmístního významu), dané ustanovení se však nevztahuje k projednávané věci. Krajský soud také dodal, že žalobkyní uváděný pojem „rozvojové plochy“ je definován ve změně č. 1 územního plánu schválené zastupitelstvem obce Pasohlávky, dle jejíhož článku 3.4. věty druhé se rozvojovými nazývají území a plochy toho času volné, které územní plán určuje k zastavění nebo ke změně funkčního a prostorového uspořádání. Z toho krajský soud dovodil, že v rozporu s tvrzením žalobkyně jde naopak o plochy určené k zastavění. Tato námitka je proto vnitřně rozporná a nedůvodná.

K žalobní námitce, podle níž nebylo doloženo, že osoba zúčastněná na řízení a) hodlá provozovat stavbu jako informační turistické centrum, krajský soud uvedl, že v řízení o dodatečném povolení stavby měl stavební úřad povinnost postupovat podle § 111 až § 115 stavebního zákona. Z rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá, že žádost osoby zúčastněné na řízení a) ze dne 7. 2. 2011 o dodatečné povolení stavby informačního

pokračování

turistického centra byla přezkoumána z hledisek uvedených v § 111 stavebního zákona, byla projednána s účastníky řízení a dotčenými orgány, přičemž bylo zjištěno, že jejím uskutečněním a užíváním nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, prováděcími předpisy ani zvláštními předpisy. Bylo tak prokázáno, že stavba není v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona, a proto ji lze dodatečně povolit.

Stavební úřad se dle krajského soudu dostatečně vypořádal i se splněním podmínek pro umístění stavby v nezastavěném území, když řádně odůvodnil, proč dospěl na základě správního uvážení k závěru, že stavba je svým charakterem v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona. Pakliže žalobkyně v žalobě namítala, že stavební úřad měl osobu zúčastněnou na řízení a) vyzvat k doložení skutečností týkajících se žádosti o povolení stavby jako informačního centra, je třeba konstatovat, že neuvádí, z jakého ustanovení kterého právního předpisu by mu taková povinnost měla vyplývat. Stavební úřad je vázán žádostí podanou stavebníkem, přičemž zkoumá, zda je možné provést stavbu podle projektové dokumentace přiložené k žádosti o dodatečné povolení. Krajský soud přitom považoval za správné úvahy žalovaného, že ve stavebním řízení není možné předjímat budoucí činnost stavebníka; takový postup by totiž překročil meze správního uvážení. Předmětem stavebního řízení není zkoumání, zda bude stavba v budoucnu skutečně provedena podle projektové dokumentace a zda byly splněny podmínky stanovené v dodatečném povolení, to je předmětem řízení kolaudačního. Ve stavebním právu platí zásada, dle které přísluší stavebnímu úřadu v rámci jednotlivých fází procesu probíhajícího podle stavebního zákona (územní řízení, stavební řízení, kolaudační řízení) posuzovat právě ty otázky, které do této fáze patří. V tomto směru krajský soud odkázal na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, č. j. 5 As 23/2006 – 173, dostupném na www.nssoud.cz.

Pokud tedy žalobkyně navrhovala na podporu svých tvrzení provedení důkazů výpisem z živnostenského rejstříku a sdělením Městského úřadu Pohořelice o výsledku provedeného šetření o tom, zda je naplňován účel předmětné stavby, uvedl krajský soud, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Vzhledem k tomu, že předmětem stavebního řízení nebylo zjišťování, zda bude stavba v budoucnu využívána k účelu, ke kterému bylo vydáno stavební povolení, bylo by provádění těchto důkazů nadbytečné.

Krajský soud také k námitce žalobkyně, dle níž bylo povinností stavebního úřadu ověřit účinky budoucího užívání stavby ve smyslu § 111 odst. 2 stavebního zákona, uvedl, že smyslem tohoto ustanovení je zkoumat účinky budoucího užívání stavby pro případ, že stavebník bude stavbu užívat k účelu, pro který mu bylo vydáno povolení. Stavební úřad má tedy povinnost ověřit, zda bude stavba v budoucnu například ovlivňovat sousední stavby hlukem či zastíněním, ověřit dopravní obslužnost, apod., není však smyslem tohoto ustanovení zkoumat skutečné úmysly investora, jež se mohou v budoucnu projevit. Posouzení vlivu stavby na okolní pozemky a stavby je obsaženo v projektové dokumentaci vypracované autorizovaným architektem a autorizovaným technikem pro pozemní stavby.

Ve zbytku se krajský soud zabýval námitkami týkajícími se doručování opravného usnesení stavebního úřadu ze dne 29. 6. 2011, sp. zn. MUPOS5482/2011OÚPSÚ/SVJ,

č. j. MUPOD27401/2011 (dané usnesení bylo vydáno, neboť v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 16. 6. 2011 bylo na první straně nesprávně uvedeno datum narození stavebníka). Ani tyto námitky však nevedly k závěru o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka uvedla, že osoba zúčastněná na řízení a), v jejíž prospěch bylo vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, obchází stavební zákon tím, že s cílem získat dané povolení účelově označila stavbu v území, které není určeno k zastavění, jako informační turistické centrum. To byla také jediná možnost, jak danou stavbu legalizovat, přičemž žalovaný ani krajský soud dostatečně neposoudili míru správního uvážení stavebního úřadu při vydání jeho rozhodnutí. Správní orgány by přitom neměly postupovat výlučně formalisticky, ale naopak šířeji využít možností své diskrece. Postupem zvoleným osobou zúčastněnou na řízení a) by totiž bylo možno postavit v jakémkoli území jakoukoli stavbu. Podmínky splnění § 18 odst. 5 stavebního zákona by stavební úřad měl posuzovat zodpovědněji a nepodporovat tak legalizaci obdobných staveb, které jsou fakticky užívány pro soukromé účely. I v tomto případě totiž osoba zúčastněná na řízení a) vždy stavbu užívala v rozporu se stavebním zákonem a řízení o dodatečném povolení stavby jako informačního turistického centra zahájila až po zahájení řízení o odstranění stavby; tato osoba nemá skutečný záměr stavbu jako informační centrum užívat.

Argumentace krajského soudu opírající se o judikaturu Nejvyššího správního soudu pak není přiléhavá, neboť v nynějším případě se jedná o dodatečné povolení stavby, tedy stavby již realizované. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na své postavení a možnosti podávání opravných prostředků a námitek v řízení o dodatečném povolení stavby a v rámci postupu vedoucího ke kolaudaci stavby, a to s tím, že judikaturu zdejšího soudu není možné využívat ke krácení práv účastníků řízení.

Stěžovatelka též poukazuje na to, že v dotčené lokalitě se nejedná o jedinou obdobnou stavbu. Stěžovatelka již v roce 2007 podala podnět ke stavebnímu úřadu, aby jako oprávněný orgán zahájil řízení o odstranění nezákonných staveb, nečinností tohoto úřadu ale došlo k tomu, že problematická výstavba pokračovala, a to i v nynějším případě. Nelze tedy stěžovatelce vyčítat, jak to bylo činěno v průběhu správního řízení, že snad nekonala a nesnažila se o řešení nastalé situace, a také že nekonala, pokud se týká územně plánovací dokumentace vztahující se k předmětné lokalitě. Je možné také poznamenat, že podobným účelový postup nezneužívá jen osoba zúčastněná na řízení a), ale také další osoby, které se snaží legalizovat stavby v dotčené lokalitě a označují je jako stavby pro zemědělství; to však není jejich skutečný účel.

Stěžovatelka má za to, že její námitky měl žalovaný i krajský soud posoudit jako důvodné a v tomto smyslu také rozhodnout.

Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 5. 2. 2013 se ke kasační stížnosti vyjádřila osoba zúčastněná na řízení a). Ta především uvedla, že opakovaně musí

pokračování

nesouhlasit s tvrzením stěžovatelky, že stavba byla před podáním žádosti o dodatečné povolení stavby užívána v rozporu se zákonem pro soukromé účely. Stavební úřad totiž při místním šetření zjistil, že stavba byla dosud rozestavěná, bez možnosti ji užívat. Osoba zúčastněná na řízení a) také uvedla, že stěžovatelka patrně nezná řádné zákonné postupy dle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Stěžovatelka také nekonkretizovala, v čem spočívá nezákonnost postupu správních orgánů a následně krajského soudu při posouzení věci, ani v čem spočívá nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu. Bez relevantních důkazů stěžovatelka rovněž tvrdí, že označením stavby jako informačního turistického centra dochází k obcházení zákona. Jedná se jen o domněnky a případné budoucí využití stavby nesouvisí s předmětem řízení. Nejedná se rovněž o stavbu, u níž by bylo třeba dle přílohy č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb (dále jen „vyhláška o dokumentaci staveb“) dokládat její provozní zařízení. Postačuje, pokud projektová dokumentace stavby splní požadavky ve smyslu přílohy č. 1 vyhlášky o dokumentaci staveb, přičemž budoucí činnost stavebníka nemůže správní orgán předjímat a stěžovatelka ji nemůže namítat. Stěžovatelka může namítat pouze skutečnosti související s předmětem řízení, tím ale právě budoucí činnost stavebníka není. Osoba zúčastněná na řízení a) konečně zpochybňuje možnost, že by stěžovatelka mohla v petitu své kasační stížnosti navrhopvat i zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť k tomu podle jejího názoru není Nejvyšší správní soud oprávněn.

K vyjádření osoby zúčastněné na řízení a) podala stěžovatelka repliku ze dne 8. 2. 2013, v níž uvedla, že namítaná nezákonnost rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu vyplývá z celého obsahu kasační stížnosti. Jak je uvedeno v rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 6. 2011, stavební úřad provedl kontrolu na místě samém, přičemž bylo zjištěno, že stavba byla téměř dokončena (to prokazuje i pořízená fotodokumentace); stavba tak byla způsobilá k užívání.

Osoba zúčastněná na řízení b) ani žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Za klíčovou otázku je v dané věci třeba považovat, zda byly splněny podmínky pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona, v tehdy účinném znění. Podle tohoto ustanovení přitom platilo, že stavbu prováděnou nebo provedenou bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním

opatřením o asanaci území; b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje; c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

V řízení před správními orgány i krajským soudem bylo nesporné, že předmětná stavba „informačního turistického centra“ byla prováděna bez příslušného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu. Jak již bylo zmíněno, spornou byla otázka, zda bylo rozhodnuto o dodatečném povolení stavby v souladu se zákonem.

Ve své ustálené judikatuře vycházející ze znění § 129 odst. 2 stavebního zákona (v aktuálním znění § 129 odst. 3 stavebního zákona) Nejvyšší správní soud uvádí, že na jedné straně rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nepodléhá správnímu uvážení stavebního úřadu, jak nesprávně předpokládá nejen stěžovatelka v kasační stížnosti, ale i krajský soud ve svém rozsudku (jsou-li splněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby, má stavební úřad povinnost takové rozhodnutí vydat – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108, dostupný na www.nssoud.cz), na straně druhé v řízení o dodatečném povolení stavby musí být naplnění podmínek pro možnost dodatečného povolení prokázáno nepochybně a důkazní břemeno nese v těchto otázkách vždy stavebník nebo vlastník stavby (žadatel o dodatečné povolení). Zde lze opět odkázat např. na již zmiňovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108. V tomto směru zdejší soud ostatně navázal na starší judikaturu správních soudů týkající se podmínek pro dodatečné povolení stavby obsažených v obdobném ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podrobně se k této otázce Nejvyšší správní soud vyslovil ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011 - 74, dostupném na www.nssoud.cz. Stanovisko, že je to vlastník stavby nebo stavebník, kdo musí sám prokázat, že byly splněny veškeré zákonem stanovené podmínky, zastává i odborná literatura (viz např. Kývalová, M. in Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 661).

V nynějším případě je tedy třeba posoudit, zda naplnění uvedených podmínek vlastník stavby (a zároveň stavebník) – osoba zúčastněná na řízení a) – skutečně prokázal.

Krajský soud, stejně jako žalovaný a stavební úřad, konstatoval, že předmětná lokalita, kde se nachází pozemek parc. č. 5148 v k. ú. Mušov, představuje nezastavěné území, neboť platný územní plán obce Pasohlávky daný pozemek a pozemky v jeho blízkosti neřeší; v době rozhodování krajského soudu platný územní plán sídelního útvaru Pasohlávky, schválený zastupitelstvem obce dne 20. 11. 1995, včetně jeho změny č. 1 schválené dne 19. 12. 2002, reguloval pouze zastavenou část území obce a v širších vztazích vymezoval jen systém ekologické stability. V tomto směru správní orgány vycházely např. z vyjádření Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 29. 7. 2008, sp. zn. S-JMK 93030/2008, č. j. JMK 93030/2008. Dle tohoto stanoviska, jehož závěry správní orgány i krajský soud převzaly, tak bylo třeba veškeré stavební činnosti v území neřešeném předmětným územním plánem posoudit v územním řízení, resp. v řízení o dodatečném povolení stavby, které nahrazuje v příslušném rozsahu rovněž územní řízení (byť tak stavební zákon podrobně stanoví až ve znění účinném od 1. 1. 2013), z hlediska souladu s cíli a úkoly územního plánování,

pokračování

zejména s charakterem území a s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních předpisů, a to dle § 90 odst. 1 písm. b), c), d) a e) stavebního zákona a § 18 odst. 5 stavebního zákona. S těmito východisky, na rozdíl od závěrů, ke kterým správní orgány a krajský soud dospěly, souhlasí i Nejvyšší správní soud.

Jak již bylo uvedeno, jedná se na základě výkladu relevantních ustanovení stavebního zákona, v případě lokality, kam spadá i pozemek, na něm je stavba umístěna, o tzv. nezastavěné území. Dle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona se totiž za nezastavěné území považují pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy, přičemž zastavěným územím se dle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona rozumí *„území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen „intravilán“)“*; pojem „zastavitelná plocha“ pak určuje § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, dle něhož jde o plochu vymezenou k zastavění v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje. Pojem „nezastavěné území“ je tak definován negativně prostřednictvím pojmů „zastavěné území“ a „zastavitelná plocha“.

Jak obdobně zmínil i krajský soud, je ochrana nezastavěného území veřejným zájmem, a jedná se, jak vyplývá i z § 18 odst. 4 stavebního zákona, o jeden z cílů územního plánování (srov. např. také Machata P. in Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 10). V tomto smyslu je veřejný zájem na využití území *„soustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezování zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny“* (Hrůšová, K. in Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013). V nezastavěném území lze, v souladu s jeho charakterem, umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro účely taxativně uvedené v § 18 odst. 5 stavebního zákona [pro úplnost lze poznamenat, že do 31. 12. 2020 lze v nezastavěném území nad rámec § 18 odst. 5 stavebního zákona umisťovat také stavby podle § 188a odst. 1 písm. a) až e) stavebního zákona (u staveb podle písm. c) až e) tohoto ustanovení jen se souhlasem zastupitelstva obce, na jejímž území má být stavba umístěna)]. Jak vyplývá z § 53 odst. 4 písm. b) stavebního zákona, ochrana nezastavěného území je výslovně uvedena mezi požadavky, se kterými musí být návrh územního plánu v souladu. To jen podtrhuje kogentní charakter § 18 stavebního zákona, v posuzovaném případě pak speciálně jeho odst. 5, který musí respektovat, pokud jde o stavby, které nelze v nezastavěném území umisťovat, i eventuelní územní plány.

Ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona tak stanoví, že v *„[n]ezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra“*.

V řízení o dodatečném povolení stavby tak osoba zúčastněná na řízení a) nesla důkazní břemeno a byla povinna ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a), b) a c) stavebního zákona prokázat, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, že není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu ani se zákonem chráněným veřejným zájmem.

Pojem informačního centra, v daném případě informačního turistického centra, není ve stavebním zákoně ani v dalších předpisech blíže definován, je však zřejmé, s ohledem na dikci § 18 odst. 5 stavebního zákona, že by provozování takového informačního centra mělo naplňovat zákonem předpokládaný veřejný zájem (dané ustanovení zde hovoří o stavbách, „které zlepší podmínky využití daného území pro účely rekreace a cestovního ruchu“), který může v konkrétních případech převážet nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Bylo tedy na osobě zúčastněné na řízení a), aby s ohledem na skutečnost, že se v daném případě jednalo o pozemek, na němž je provádění staveb omezeno, byť nikoliv zvláštním právním předpisem, ale přímo stavebním zákonem, prokázala, že se skutečně materiálně o „informační turistické centrum“ jedná a že skutečně má být naplněn zmiňovaný veřejný zájem na činnosti takového centra převažující nad veřejným zájmem na ochraně daného nezastavěného území (lze opět připomenout, že soulad s veřejným zájmem je v řízení o dodatečném povolení původně nelegální stavby povinen jednoznačně prokázat stavebník či vlastník stavby, a není možné, aby jeho existenci správní orgán za žadatele o dodatečné povolení stavby „domýšlel“ – srov. stranu 4 rozhodnutí stavebního úřadu). Bylo tedy třeba, aby osoba zúčastněná na řízení zcela konkrétně vymezila podmínky provozu daného centra, za něž lze považovat nejen uvedení jeho předmětu činnosti a otevírací doby [tyto skutečnosti jsou ve velmi stručné formě obsaženy projektové dokumentaci stavby], ale také doložení reálných možností jeho fungování, především z ekonomického hlediska. Stavební úřad měl tedy požadovat bližší informace o konkrétní podobě a fungování informačního centra, tedy v podstatě jeho „projekt“, který by zároveň vylučoval jeho využití pro jiné účely, např. rekreační. Podle okolností věci v takových případech rozhodování o dodatečném povolení stavby v nezastavěném území přichází v úvahu také zkoumání dosavadního skutečného způsobu užívání stavby, je-li již, i přes absenci příslušných veřejnoprávních povolení či souhlasů, fakticky užívána.

Nejvyšší správní soud uznává, že je z podstaty věci nemožné detailně předjímat budoucí reálné fungování takového informačního centra. Na druhou stranu k doložení skutečnosti, že se vskutku jedná o „informační turistické centrum“, dle názoru zdejšího soudu nedostačuje pouhé formální označení stavby a tvrzení o tom, že právě o takovou stavbu jde, či vágní zmínky o budoucím fungování tohoto centra v projektové dokumentaci, která řeší pouze technickou stránku věci, přičemž tvrzený účel stavby z ní obsahově nevyplývá (v případě dané stavby a jejích technických parametrů je zřejmé, že může fakticky sloužit k různým účelům, včetně individuální rekreace).

Nejvyšší správní soud si rovněž uvědomuje, že ani takto deklarovaný model budoucího fungování informačního centra nezaručuje, že dané centrum skutečně bude následně tímto způsobem provozováno. Jak však již bylo řečeno, umožní stavebnímu úřadu už v době vydání dodatečného povolení stavby alespoň zvážit, zda je mu předkládán

pokračování

reálný projekt stavby, která je v souladu s veřejným zájmem [srov. též § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), dle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem] a jejímuž umístění a realizaci stavební zákon nebrání, či zda se jedná o zjevné obcházení zákona a ve skutečnosti má být dodatečně povolena stavba, jejíž umístění v nezastavěném území zákon zakazuje. Zmiňovaný projekt stavebnímu úřadu zároveň umožní případně stanovit konkrétní podmínky pro užívání stavby (k tomu viz dále).

Takto podaný výklad není v rozporu s názorem krajského soudu, že ve stavebním řízení není možné předjímat budoucí činnost stavebníka, resp. zkoumat, zda „*bude stavba v budoucnu skutečně provedena podle projektové dokumentace a zda byly splněny podmínky stanovené v dodatečném stavebním povolení*“. Není v rozporu ani s obdobným názorem osoby zúčastněné na řízení a), uvedeným ve vyjádření ke kasační stížnosti, dle něhož „*budoucí činnost stavebníka nemůže správní orgán předjímat*“, či že se nejedná o stavbu, u níž by měl stavebník dokládat její provozní zařízení, přičemž požadavky vyhlášky o dokumentaci staveb byly ze strany stavebníka splněny. Uvedený závěr nekoliduje ani s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, č. j. 5 As 23/2006 – 173, na nějž odkazoval krajský soud. V daném případě totiž nejde o „předjímání“ budoucí činnosti stavebníka, tedy posuzování možných budoucích skutečností, nýbrž o jednoznačné určení, zda je skutečně dodatečně povolována stavba, kterou lze v nezastavěném území umístit a která je tedy v souladu s veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území, přičemž toto posouzení je vztaženo k okamžiku vydání předmětného rozhodnutí. Není zde tedy posuzována budoucí činnost stavebníka, ani vytvářeny takové dodatečné podmínky, které by snad neměly oporu ve stavebním zákoně, ale zkoumá se aktuální naplnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby.

Lze přiměřeně odkázat rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 58/2013 - 35, dostupný na www.nssoud.cz, v němž zdejší soud konstatoval: „*Je-li stavba prováděna na základě stavebního povolení, stanoví v něm podle ust. § 115 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad podmínky pro provedení stavby, kterými mimo jiné zabezpečí ochranu veřejných zájmů a dodržení obecných požadavků na výstavbu. Postupuje-li tedy stavebník v souladu se zákonem, je zajištěno, že stavba bude v souladu s veřejným zájmem i obecnými požadavky na výstavbu. Minimálně stejné nároky proto musejí být logicky kladeny na stavby, u nichž stavebník postupoval v rozporu se zákonem. Sem spadá i případ, kdy je stavba provedena nebo prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním (...) Aby tedy mohla být stavba (...) dodatečně povolena, musejí být splněny podmínky souladu s veřejným zájmem i souladu s obecnými požadavky na výstavbu kumulativně. Nelze připustit dodatečné povolení takové stavby, pokud je v rozporu s veřejným zájmem, i kdyby byla v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. (...) Předesťený výklad ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je podporován i historickým srovnáním s dřívější právní úpravou. (...) Bylo tedy povinností správních orgánů rozhodnutí o dodatečném povolení stavby odůvodnit i z hlediska splnění podmínky souladu stavby s veřejným zájmem.*“

Pokud tedy dle § 129 odst. 3 stavebního zákona správní orgány v řízení o dodatečném povolení stavby postupují podle § 111 až 115 stavebního zákona, nelze pustit

ze zřetele, že dle zmíněného § 115 odst. 1 stavebního zákona, v relevantním znění, „[v]e stavebním povolení stavební úřad stanoví podmínky pro provedení stavby, a pokud je to třeba, i pro její užívání, a rozhodne o námitkách účastníků řízení. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů“. V daném kontextu tak Nejvyšší správní soud v rozhodnutí stavebního úřadu postrádá rovněž potřebné stanovení podmínek pro užívání stavby, které by přispěly k ochraně příslušného veřejného zájmu; zároveň by bylo jasně definováno, jak má předmětné informační centrum do budoucna fungovat, aby nevznikaly pochybnosti (stěžovatelky) o tom, že bude ve skutečnosti využíváno k individuální rekreaci. Takto koncipované rozhodnutí by rovněž jasně předurčilo obsah následného kolaudačního souhlasu a dodržení jeho podmínek v souvislosti s eventuálním rozhodováním o přestupku, popř. jiném správním deliktu dle § 178 a násl. stavebního zákona.

Tento závěr je podporován i výkladem § 111 odst. 1 stavebního zákona, dle něhož se v řízení o dodatečném povolení stavby rovněž postupuje. Podle tohoto ustanovení, v relevantním znění, „[s]tavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda a) projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, s podmínkami územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, b) projektová dokumentace je úplná, přehledná, byla zpracována oprávněnou osobou a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, c) je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem, d) předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány“. I při postupu podle tohoto ustanovení je třeba zároveň zvažovat, zda je dán soulad stavby s příslušnými veřejnými zájmy. Jak totiž uvádí k § 111 stavebního zákona relevantní odborná literatura, „[v] první řadě stavební úřad zkoumá, zda lze na základě žádosti o stavební povolení a podle připojených příloh stavbu skutečně realizovat. Při tom ověřuje, zda jsou dány některé demonstrativně (srov. slovo „zejména“) uvedené skutečnosti. Ačkoliv to není výslovně uvedeno, stavební úřad by měl postupovat tak, aby byla zaručena ochrana veřejného zájmu, což obecně vyplývá z § 2 odst. 4 SpŘ“ (Potěšil, L. in Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M., Potěšil, L.: Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013).

Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že žalovaný (a zároveň i stavební úřad) ve věci vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Na základě podkladů předložených osobou zúčastněnou na řízení a) nebylo možné přezkoumatelně rozhodnout o dodatečném povolení předmětné stavby, neboť tato osoba neunesla své důkazní břemeno - pouhé předložení dané projektové dokumentace nedostačovalo k posouzení splnění podmínky dodatečného povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 ve spojení s § 18 odst. 5 stavebního zákona. Danou otázku posléze nesprávně posoudil ve svém rozsudku i krajský soud.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než rozhodnutí žalovaného zrušit, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.

pokračování

tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

K námitkám stěžovatelky pak Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že svým rozhodnutím nepředjímá, zda v daném případě skutečně došlo k tvrzenému obcházení zákona. Tuto skutečnost je třeba zjistit (nebude-li dodatečnému povolení stavby bránit jiná, nová skutečnost) v dalším řízení v souladu se závěry uvedenými v tomto rozsudku. Taktéž není na zdejšímu soudu, aby v nynějším řízení posuzoval eventuální nečinnost stavebního úřadu nebo naopak stěžovatelky, a rovněž se nemůže nijak vyjádřit k tvrzením o dalších osobách, které se v předmětné lokalitě údajně snaží účelově legalizovat další stavby postavené v rozporu se stavebním zákonem. Tyto otázky je třeba posoudit v případných samostatných řízeních. Zdejší soud v nynějším řízení rovněž neposuzuje otázky spojené s existencí kolaudačního souhlasu vydaného stavebním úřadem dne 28. 12. 2011, sp. zn. MUPOS46248/2011OÚPSÚ/SVJ, č. j. MUPOD49151/2011 (obecně k otázce zahájení řízení o odstranění stavby při existenci kolaudačního rozhodnutí, resp. kolaudačního souhlasu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010 – 193, dostupný na www.nssoud.cz).

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, přísluší jí tedy vůči žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení. Stěžovatelka byla v řízení před krajským soudem při podání žaloby zastoupena JUDr. Jiřím Dobišarem, advokátem, a posléze na základě plné moci ze dne 15. 3. 2012 Mgr. Žanetou Vítů, advokátkou. Náleží jí tedy náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením oběma advokáty dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2012, ovšem s tím, že případný výdaj spojený s úkonem právní služby v podobě nového převzetí a nové přípravy zastoupení jiným advokátem nelze považovat za důvodně vynaložený náklad, jenž by měl jít k tíži druhého účastníka řízení, pokud změna v osobě zástupce nebyla vynucena objektivními důvody (viz obdobně usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. 29 Odo 909/2004, a zde dne 5. 2. 2014, sp. zn. 23 Cdo 2136/2013).

Stěžovatelka náklady spojené s uvedeným zastoupením v řízení před krajským soudem výslovně nevyčíslila, Nejvyšší správní soud proto o nich rozhodl na základě skutečností zřejmých ze spisu. Tyto náklady tedy spočívají v odměně advokátů za zastupování ve výši 4 x 2100 Kč za čtyři úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, další písemné podání ve věci samé a účast na jednání před soudem [§ 7 bod 5., § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu], a v paušální náhradě hotových výdajů advokátů ve výši 4 x 300 Kč za čtyři úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 9600 Kč. Dále Nejvyšší správní soud uznal stěžovatelce náklad vynaložený na náhradu zástupkyni za promeškaný čas strávený cestou z Břeclavi do Brna a zpět dne 5. 12. 2012 za účelem jednání u krajského soudu v rozsahu čtyř započatých půlhodin po 100 Kč podle § 14 advokátního tarifu, tedy 400 Kč, a náhradu cestovních výdajů zástupkyně za cestu z Břeclavi do Brna a zpět (122 km) osobním

automobilem o průměrné spotřebě 6,9 l benzínu automobilového 95 oktanů/100 km, při ceně benzínu 34,90 Kč/1 l a sazbě základní náhrady za 1 km jízdy 3,70 Kč podle § 1 písm. b) a § 4 písm. a) vyhlášky č. 429/2011 Sb., tj. celkem 745 Kč. Nejvyšší správní soud naopak neuznal za samostatné úkony právní služby vyrozumění JUDr. Dobišara ze dne 2. 2. 2012, kterým zástupce zaslal krajskému soudu na vědomí kolaudační souhlas, ani návrh na doplnění dokazování Mgr. Vítů ze dne 24. 10. 2012.

V řízení o kasační stížnosti pokračovalo zastoupení stěžovatelky advokátkou Mgr. Žanetou Vítů (k náhradě nákladů připadajících na odměnu a hotové výdaje advokáta za zastupování účastníka řízení v navazujících řízeních o opravných prostředcích viz již zmiňovanou judikaturu Nejvyššího soudu), přičemž náklady na její odměnu a náhradu hotových výdajů byly vyčísleny v přípisu ze dne 30. 1. 2013, a byly soudem uznány v následujícím rozsahu: stěžovatelce náleží náhrada zastoupení v řízení o kasační stížnosti ve výši 1 x 2100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5., § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 - podle čl. II vyhlášky č. 486/2012 Sb. za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky, tj. před 1. 1. 2013, přísluší advokátovi odměna podle advokátního tarifu ve znění účinném do dne nabytí účinnosti této vyhlášky], a ve výši 1 x 3100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. další podání ve věci samé – replika k vyjádření žalovaného [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, v účinném znění] a v paušální náhradě hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč za dva úkony právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 5800 Kč.

Nejvyšší správní soud tak přiznal stěžovatelce náhradu nákladů připadajících na odměnu za zastoupení a hotové výdaje advokátů ve výši 16 545 Kč, zvýšenou, vzhledem k tomu, že oba zástupci jsou plátcí DPH, o částku 3475 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem tedy 20 020 Kč. Dále stěžovatelce náleží náhrada za zaplacené soudní poplatky za podání žaloby ve výši 3000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5000 Kč. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud stěžovatelce na náhradě nákladů řízení částku 28 020 Kč.

Osobám zúčastněným na řízení pak soudy neuložily žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim vznikly náklady, za něž by jim příslušela náhrada (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. července 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu