



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **T. V.**, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem, se sídlem Ostravská 501/16, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 1191/40a, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 30. 3. 2015, č. j. 76 A 30/2013 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 6. 2013, č. j. KÚOK/37573/2013/OSR/7349, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 14. 3. 2013, č. j. SMOL/049213/2013/OS/OP/Mar, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012, a dále přestupků podle § 178 odst. 1 písm. a) a § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona ve znění pozdějších předpisů, za což mu byla uložena pokuta podle § 178 odst. 3 písm. a) téhož zákona ve výši 25.000 Kč a dále povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč podle § 79 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

V rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že žalobce v období od 5. 12. 2012 do konce prosince 2012 odstranil nadzemní část stavby pro rekreaci č. e. 92, na pozemku par. č. 1487, vše v katastrálním území Droždín, obec Olomouc. Následně žalobce v období od konce prosince 2012 do 23. 1. 2013 prováděl bez územního rozhodnutí a ohlášení stavební činnosti na pozemcích parc. č. 1487 a 1488, vše v katastrálním území Droždín, obec Olomouc. V této souvislosti pak žalovaný upozornil, že předmětné pozemky se nacházejí v nezastavitelném území a zároveň ve II. regulačním pásmu lokality č. 1 - Svahy Svátého Kopečka ochranného památkového pásma kolem kulturních památek areálu chrámu Navštívení Panny Marie na Sv. Kopečku a areálu bývalého premonstrátského kláštera Hradisko, vyhlášeného rozhodnutím Okresního úřadu Olomouc ze dne 21. 9. 1995, č. j. KULT 2973/95/G (dále jen „rozhodnutí o ochranném pásmu“). Uvedené stavební činnosti pak podle žalovaného směřovaly k vytvoření nové stavby, která se od původní lišila jak půdorysem, tak i použitými stavebními materiály. Žalobce tvrdil, že pouze konal svou prevenční povinnost, protože původní stavba byla ve velmi špatném technickém stavu, a proto bylo nutné přistoupit k její okamžité rekonstrukci. Tento závěr žalovaný nepřijal a připomněl, že žalobce byl povinen i v takové situaci postupovat v souladu se stavebním zákonem a nejprve ohlásit stavební úpravy stavebnímu úřadu. Svým jednáním proto naplnil znaky skutkové podstaty přestupků podle § 178 odst. 1 písm. c) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, a podle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Žalovaný zdůraznil, že pozemky, na nichž byla prováděna stavební činnost, se nacházejí v nezastavitelném území a v ochranném pásmu kulturních památek. Existenci ochranného pásma žalobce ignoroval a stavební činnosti provedl bez souhlasu stavebního úřadu, čímž se dopustil přestupku podle § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Při výměře sankce pak žalovaný zhodnotil, že žalobce prováděl práce sám bez odborného dozoru, dopustil se více přestupků najednou a za výše uvedené přestupky potvrdil uloženou pokutu ve výši 25.000 Kč, včetně povinnosti úhrady nákladů řízení ve výši 1.000 Kč.

Žalovaný dále konstatoval, že postup žalobce nepovažuje za záchovnou či jinou údržbu stavby, neboť při jeho činnostech došlo k zániku původní stavby a vytvoření stavby zcela nové. V žádném případě pak nešlo ani o opravu či rozebrání a následné složení stavby. Dále žalovaný zmínil, že povinností vlastníka stavby je mimo jiné stavbu udržívat. Pokud však byla údržba dlouhodobě zanedbávána, až se stavba ocitla v havarijním stavu, nelze tvrdit, že by byl vlastník stavby automaticky oprávněn, či snad dokonce povinen provést znovu na stejném místě novou stavbu zcela bez dalšího. Žalovaný rovněž odmítl argument žalobce, že postupoval v krajní nouzi s cílem zamezit škodám na zdraví.

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 30. 3. 2015, č. j. 76 A 30/2013 - 48, zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud se neztotožnil s tvrzením žalobce, že ho napadené rozhodnutí zbavuje vlastnického práva. V této souvislosti zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu je zákonnost řízení a rozhodnutí o přestupcích, a nikoliv otázky vlastnického práva žalobce. Prováděné stavební činnosti nepovažoval za záchovnou údržbu a v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009 - 69, z něhož plyne, že „*údržbou stavby se rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost*“. Žalobcův případ od citovaného rozsudku odlišil s tím, že v důsledku žalobcových činností stavba zanikla.

pokračování

Proto správní orgány postupovaly správně, pokud na případ žalobce aplikovaly závěry o zániku stavby uvedené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 22 Cdo 2088/2001 - 217. Krajský soud nepřisvědčil námitkám žalobce, že jednal v krajní nouzi, a zdůraznil, že se žalobce nezprostil povinnosti postupovat v souladu se stavebním zákonem a stavební úpravy řádně ohlásit. Námitku absence materiální publicity rozhodnutí o ochranném pásmu krajský soud shledal jako nedůvodnou. Konstatoval, že existence ochranného pásma, resp. míra ochrany daného území, není v otázce naplnění skutkové podstaty přestupku ve smyslu § 178 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, spočívající v odstranění stavby, rozhodná, neboť povinnost stavební práce ohlásit by žalobce stíhala i při neexistenci ochranného pásma. K otázce naplnění znaků skutkové podstaty ve smyslu § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona pak krajský soud uvedl, že o vyhlášení ochranného pásma není pochyb. V této souvislosti pak mimo jiné upozornil, že povinnosti spojené s ochranným pásmem vyplývají rovněž z územního plánu města Olomouce z roku 1998. Krajský soud uzavřel, že správní orgány správně zjistily skutkový stav, z něž vyvodily správné skutkové i právní závěry.

Proti výše uvedenému rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní vytkl správním orgánům a krajskému soudu, že se dostatečně nezabývaly rozdílem mezi odstraněním stavby a její rekonstrukcí, kterou provedl snesením konstrukce stavby. V tomto ohledu pak namítl, že jiné technické řešení ani nebylo možné. Zdůraznil, že jeho záměrem bylo stavbu opravit a nikoliv vytvořit stavbu zcela novou. Dále uvedl, že pokud by si nejprve vyžádal potřebné souhlasy či povolení ve smyslu stavebního zákona, stavbu by již v důsledku časové tísně a jejího velmi špatného technického stavu nebylo možné zachránit. Stěžovatel upozornil, že při rekonstrukci vždy zůstala zřetelná minimálně část nadzemní konstrukce stavby, kterou postupně upravoval, avšak nikdy nedošlo k jejímu plnému odstranění a tím i k zániku stavby. Proto nesouhlasil s aplikací závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 22 Cdo 2088/2001 - 217.

Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že se nezabýval jeho argumentací vztahující se k rozebrání a následnému složení staveb, respektive k přesunu již stojících staveb, a považuje proto rozsudek za nepřezkoumatelný. Dále spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku v tom, že se krajský soud vůbec nezabýval omezením vlastnického práva, které rozhodnutí o ochranném pásmu stěžovateli způsobuje.

Stěžovatel dále trval na tom, že veškeré činnosti vykonal, aby ochránil nejen svůj majetek, ale i majetek a zdraví dalších osob, které mohly být špatným technickým stavem stavby ohroženy. Podle jeho názoru mělo plnění zákonné povinnosti za následek zánik odpovědnosti za přestupek a v této souvislosti odkázal na odbornou literaturu. Krajský soud proto nesprávně posoudil otázku odpovědnosti za přestupky. Navíc se jak krajský soud, tak ani správní orgány vůbec nezabývaly tím, zda stěžovatel mohl postupovat jiným způsobem.

Podle stěžovatele měl dále krajský soud zkoumat soulad rozhodnutí o ochranném pásmu se zákonem, což nesprávně neučinil. Stěžovatel namítl, že vlastníci dotčených pozemků neměli v okamžiku přijímání rozhodnutí o ochranném pásmu možnost vyjádřit

se k jeho obsahu a uplatnit tak v plném rozsahu svá procesní práva, čímž byla porušena zásada výkonu veřejné správy jako služby. Rozhodnutí o ochranném pásmu nebylo navíc řádně zveřejněno, a podmínky v něm stanovené proto nejsou volně dostupné. Podle stěžovatele rozhodnutí o ochranném pásmu není přiměřeným opatřením pro ochranu kulturních památek, neboť k naplnění uvedeného záměru mohlo dojít i jiným přiměřenějším a ústavně konformním způsobem. Přestože došlo k omezení stěžovatelova vlastnického práva, nikdy mu nebyla poskytnuta odpovídající náhrada. Stěžovatel uvedl konkrétní námitky, proč nemá být rozhodnutí o ochranném pásmu aplikováno a proč jsou podmínky v něm nezákonné a v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 144/2012, z něhož dovodil oprávnění krajského soudu nezákonné pokladové rozhodnutí o ochranném pásmu neaplikovat. Nicméně tyto námitky krajský soud vůbec nevypořádal, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

Stěžovatel uvedl, že rozhodnutí o ochranném pásmu považuje za opatření obecné povahy, přičemž považuje za nepřijatelné, aby bylo prostřednictvím opatření obecné povahy omezováno jeho vlastnické právo v takovém rozsahu, že se jeho důsledky blíží vyvlastnění. Rozhodnutí o ochranném pásmu bylo nesprávně uveřejněno, popřípadě jeho uveřejnění nebylo prokázáno, což podle stěžovatele vede k jeho nicotnosti, kterou měl krajský soud zkoumat ex offio. V této souvislosti stěžovatel odkázal na obecně platnou zásadu zveřejňování právních předpisů vyplývající nejen z práva Evropské unie, ale rovněž i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

Stěžovatel dále uvedl, že celý postupný proces tvorby rozhodnutí o ochranném pásmu byl stížen zásadní vadou, která má za následek, že ochranné pásmo nikdy nevzniklo. Podle jeho názoru původní rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci ze dne 20. 3. 1970, č. j. Kult. 154-24e/472/70 Bí, vydal věcně nepřislušný orgán. Proto všechna rozhodnutí, jež obsahově na zmíněné rozhodnutí navazují, a to včetně rozhodnutí o ochranném pásmu, jsou nicotná a nejsou způsobilá vytvořit právní následky. Stěžovatel zdůraznil, že neměl možnost se s podmínkami rozhodnutí o stanovení ochranného pásma seznámit ani prostřednictvím katastru nemovitostí, neboť ten vůbec informaci o existenci ochranného pásma neobsahuje. Dále upozornil i na nesrovnalosti ve skutkových zjištěních, neboť nejprve krajský soud uvedl, že stavba má rozlohu cca 50 m² a následně 94,6 m², což vede ke zjevné rozpornosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že z veřejně dostupných údajů katastru nemovitostí vyplývá, že se stěžovatelovy pozemky nacházejí v ochranném pásmu. Ochranné pásmo samotné vymezuje rovněž rozhodnutí o ochranném pásmu a územní plán města Olomouce z roku 1998. Žalovaný namítl, že pro naplnění znaků skutkové podstaty přestupku ve smyslu § 178 odst. 2 písm. c) stavebního zákona postačovalo, že činnosti vykonal na pozemcích, které se nacházejí v ochranném pásmu. Bližší podmínky stanovené ochranným pásmem nebyly podle žalovaného podstatné pro posouzení viny stěžovatele. Žalovaný trval na tom, že ze zjištěného skutkového stavu vyvodil správný právní názor, tedy že stěžovatel původní stavbu odstranil. Stěžovatel při nakládání se stavbou nerespektoval veřejnoprávní předpisy, neboť ze špatného technického stavu stavby nelze bez dalšího vyvodit oprávnění odstranit původní stavbu a nahradit ji stavbou novou. Žalovaný odmítl, že by stěžovatel jednal v krajní nouzi, neboť k ochraně zdraví či majetku

pokračování

mohl učinit i jiná opatření, která by vedla k efektivní ochraně. V této souvislosti proto žalovaný nepřisvědčil úvahám, že stěžovatelovo jednání lze považovat za výkon práva a že mu tudíž nevznikla žádná delikttní odpovědnost. Žalovaný dále odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2009, sp. zn. 28 Cdo 1173/2008, z něhož vyvodil, že stěžovatel neprováděl údržbu stavby. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal 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.“) vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatel podal z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

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.“

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud uvádí, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Krajský soud částečně vypořádal stěžovatelovu argumentaci uvedenou v podání ze dne 30. 3. 2015 vztahující se zejména k rozhodnutí o ochranném pásmu. Nicméně argumenty uvedené v tomto podání krajský soud neměl vůbec vypořádat, neboť byly uplatněny jako nové žalobní body po zákonné koncentraci řízení ve smyslu § 72 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. V žalobě podané krajskému soudu dne 15. 8. 2013 totiž stěžovatel pouze konstatoval, že žalovaný opřel své rozhodnutí o zjištění, podle něhož jsou podmínky památkového ochranného pásma v dané lokalitě stanoveny rozhodnutím Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995, a jedná se tak o opatření obecné povahy, které nelze napadnout a zvrátit jeho účinky. Jeho údajné vady pak stěžovatel namítal až v podání ze

dne 30. 3. 2015, které bylo soudu předáno při ústním jednání. Proto v tomto směru nemohl krajský soud zatížit rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

Nejvyšší správní soud neshledal ani u dalších námitek stěžovatele nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Zdejší soud upozorňuje, že právo na odůvodnění nelze vykládat způsobem, jenž by krajský soud zavázal k odpovědi na každý jednotlivý argument stěžovatele. Krajský soud uvedl zejména podstatné důvody, které jej vedly k danému rozhodnutí. Takový postup odpovídá nejen judikatuře zdejšího soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č.j. 7 As 126/2013-19, dostupný na: www.nssoud.cz), ale rovněž judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (srov. bod 61 rozsudku ze dne 19. 4. 1994 ve věci van de Hurk proti Nizozemí). Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takový přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. V této souvislosti zdejší soud uvádí, že rozsudek krajského soudu obsahuje úvahy, které jej vedly k závěru, že rozhodnutí žalovaného je zákonné a rovněž obsahuje i vypořádání podstatných žalobních námitek. Pro přehlednost pak zdejší soud konkrétní námitky stěžovatele uplatněné i v žalobě vypořádává níže.

Nejvyšší správní soud uvádí, že z obsahu správních spisů nevyplývají pochybnosti o dostatečném zjištění skutkového stavu. Zdejší soud neshledal nesrovnalosti v odůvodnění rozsudku krajského soudu a k namítanému rozporu mezi uvedenými údaji konstatuje, že rozloha původní stavby činila 50 m², přičemž nově zastavěná plocha činí 94,6 m², což vyplývá z napadeného rozsudku, rozhodnutí žalovaného i ze spisové dokumentace.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že původní stěžovatelova stavba zanikla ve smyslu rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001. To vyplývá zejména z fotodokumentace nové výstavby, která je součástí spisu prvostupňového orgánu, a z níž je zřejmé, že stěžovatel odstranil původní stavbu a na jiném půdorysu začal výstavbu nové chaty, přičemž při této výstavbě použil jiný druh zdiva. Sám stěžovatel do Protokolu z kontrolní prohlídky stavby ze dne 24. 1. 2013 uvedl, že „na základě obavy z toho, že na tomto mém pozemku chata již nikdy stát nebude, jsem se ihned rozhodl chatu znovu postavit z větší části na půdorysu této původní chaty.“ Proto zdejší soud nepovažuje za pravdivé tvrzení, že při „rekonstrukci“ zůstala zřetelná vždy minimálně část nadzemní konstrukce stavby, a nepřisvědčil stěžovateli, že chtěl stavbu pouze opravit. Vzhledem k výše uvedenému a zejména s ohledem na to, že původní stavba zanikla, má Nejvyšší správní soud za to, že činnosti provedené stěžovatelem, při nichž stavba zanikla, není možné považovat za rekonstrukci či zachovnou údržbu stavby.

Zdejší soud dále připomíná, že závažný technický stav stavby stěžovatele nezabíval povinnosti postupovat podle stavebního zákona a ke svým činnostem si vyžádat odpovídající povolení. Posudek statika, který uvádí, že je stavba ve špatném technickém stavu, nemohl bez dalšího založit oprávnění stavbu bez ohlášení odstranit a nahradit stavbou novou. V této souvislosti zdejší soud připomíná, že stěžovatel měl i jiné možnosti, jak prevenční povinnost splnit v souladu se stavebním zákonem, a nesouhlasí proto se stěžovatelem, že ho činnosti, které provedl, zbavily delikttní odpovědnosti, respektive že by

pokračování

došlo k zániku jeho odpovědnosti za přestupky. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že se stěžovatel dopustil přestupků podle § 178 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a dále podle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, neboť bez ohlášení odstranil stavbu a prováděl činnosti bez potřebného územního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud odmítl i argumentaci stěžovatele vztahující se k přesunům staveb či jejich rozbrání a složení, neboť s projednávanou věcí věcně nesouvisí.

Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že v rámci soudního přezkumu napadeného rozhodnutí není oprávněn přezkoumávat jednotlivé podmínky uvedené v rozhodnutí o ochranném pásmu, jak navrhoval stěžovatel, neboť tyto námitky neuplatnil v žalobním řízení, respektive uplatnil je opožděně po zákonné koncentraci řízení v podání ze dne 30. 3. 2015, jak již bylo zmíněno. Nelze proto posoudit ani namítanou nepřiměřenost zásahů rozhodnutí o ochranném pásmu do vlastnického práva stěžovatele, ani zásah do jeho procesních práv či zákonnost rozhodnutí o ochranném pásmu obecně.

Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl kasační stížnost stěžovatele jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 7. července 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu