



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyň: **a) M. H. K., b) Ing. M. K.**, obě zastoupeny Mgr. Janem Helsesem, advokátem, se sídlem Husovo náměstí 20, Polná, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2021, č. j. KUJI-14112/2021, sp. zn. OPU 285/2020 Cí-7, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 11. 2021, č. j. 30 A 41/2021-64,

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.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Příbrav (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 19. 6. 2020, č. j. 431/2020/OVŽP/FM-8, podle § 129 odst. 2 a 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, dodatečně povolil stavbu na pozemku st. p. X v katastrálním území P. označenou *Stavební úpravy převážně dvorní části se změnou užívání domu č. p. X na polyfunkční dům* (dále jen „stavba“).

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyň proti rozhodnutí stavebního úřadu a rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud předeslal, že dodatečně povolovaná stavba již byla dokončena (což stavební úřad ověřil při kontrolní prohlídce), přičemž na objekt č. p. X jako na celek se dále vztahuje stavební povolení z roku 2010. S ohledem na to nebyl důvod stanovovat podmínky pro dokončení této stavby ve smyslu § 129 odst. 3 stavebního zákona, jak žalobkyně namítaly. K žalobní námitce o tom, že se správní orgány nedostatečně vypořádaly se zásahem do soukromí žalobkyň v důsledku dodatečného povolení stavby, krajský soud uvedl, že byla uplatněna poměrně obecně při ústním jednání v řízení o dodatečném povolení stavby dne 19. 5. 2020 a žalobkyně ji blíže nerozvedly, ač k tomu měly příležitost. Stavební úřad se touto námitkou ve svém rozhodnutí zabýval a proti těmto jeho závěrům již žalobkyně v odvolání nijak nebrojily. Jelikož žalovaný byl při přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu vázán rozsahem vznesených odvolacích námitek a námitka o zásahu do soukromí žalobkyň v odvolání nezazněla, v napadeném rozhodnutí se jí žalovaný nemohl zabývat. Krajský soud k tvrzenému zásahu do soukromí dále doplnil, že u stavby nedošlo k žádné změně sklonu střechy a typu oken oproti stávajícímu stavu a s ohledem na skutečnost, že původním záměrem stavebníka bylo přestavět daný objekt na bytový dům, pak jeho nynější přestavba na ateliéry, které nejsou určeny k trvalému bydlení, vede spíše k zachování soukromí žalobkyň.

[5] K žalobním námitkám, podle nichž dodatečně povolovaná stavba bude sloužit k trvalému bydlení přesto, že se má jednat o ateliéry, které k bydlení neslouží, krajský soud uvedl, že z rozhodnutí stavebního úřadu jednoznačně plyne popis stavby v návaznosti na projektovou dokumentaci. Stavebník je přitom povinen užívat stavbu v souladu se stavebně technickým určením stavby, tedy jako ateliéry. Krajský soud také poukázal na to, že pokud by užívání uvedené stavby bylo v rozporu s kolaudačním souhlasem, došlo by tím k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona; k jeho projednání mohou dát žalobkyně podnět. Může rovněž dojít k zákazu užívání stavby, byla-li by tato užívána v rozporu s kolaudačním souhlasem, jak plyne z § 134 odst. 5 stavebního zákona. Podle krajského soudu však námitka týkající se užívání stavby v rozporu účelem jejího užívání nemíří proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, ani proti napadenému rozhodnutí, a byla proto shledána nedůvodnou. Jelikož užívání stavby není předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, správní orgány se uvedenou otázkou nemohly zabývat. Z téhož důvodu tak následně nemohl učinit ani krajský soud.

[6] Krajský soud závěrem k listinným důkazům, jimiž žalobkyně hodlaly prokazovat, že objekt je užíván za účelem bydlení a že na tuto skutečnost stavební úřad i policii upozorňovaly, vyslovil, že s ohledem na skutečnost, že uvedená otázka není předmětem nynějšího řízení o dodatečném povolení stavby, nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (a rozhodnutí o dodatečném povolení stavby), což ostatně ani žalobkyně v souvislosti s užíváním stavby netvrdily. Krajský soud nadto upozornil, že není zřejmé, zda jsou touto skutečností žalobkyně zasaženy na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu § 2 s. ř. s. Konečně k námitce o tom, že změna užívání stavby na polyfunkční dům je v rozporu s územním plánem, krajský soud uvedl, že byla vznesena teprve při jednání soudu, tedy po uplynutí lhůty k podání žaloby; nemohl k ní tedy přihlídnout.

pokračování

III.

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhují napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelky zdůrazňují, že na jednání stavebníka nelze pohlížet izolovaně ve vztahu k jednomu řízení, ale je třeba komplexně vnímat jeho kroky, protože pouze tak lze z jeho jednání vyčíst případný záměr o obejití zákona. Krajský soud tuto námitku nevyhodnotil odpovídajícím způsobem, a došlo tak k nesprávnému právnímu posouzení věci. Stěžovatelky trvají na tom, že stavebník úmyslně a nepokrytě obchází zákon. Již samotné rozhodnutí, že ve svém domě zbuduje 8 uměleckých ateliérů, vzbuzuje údiv, protože nikdy nedal najevo ambice vytvářet prostor pro uměleckou tvorbu. Stěžovatelky poukazují na posloupnost jednotlivých kroků stavebníka, z nichž je zřejmé, že změna na polyfunkční dům není motivována záměrem vytvořit umělecké ateliéry, ale jde o snahu zlegalizovat aktuální protiprávní stav, kdy bez řádného stavebního povolení přebudoval prostory objektu na bytové jednotky, které však nevyhovují normám a ke kterým nemá platné stavební povolení. Po přerušení řízení o změně stavby před dokončením bylo zahájeno řízení o odstranění stavby a následně stavebník předložil nový návrh obsahující ateliéry. Stěžovatelky z toho vyvozují, že záměrem stavebníka není výstavba ateliérů, ale formální náprava protiprávního stavu. Stavebník neměl stavební povolení na přestavbu, tu přesto dokončil, a když zjistil, že nemá stavební povolení a dům není možné zkolaudovat, vytvořil konstrukci, do které protizákonně vytvořené byty zapadají. V těchto bytech se v rozporu s právními předpisy i s pravidly morálky bydlí i přes nedokončení stavebního řízení, neprovedení kolaudace a bez návrhu na předčasné užívání stavby. Stěžovatelky poukazují na absenci dobré víry, o níž svědčí šetření policie, která potvrdila protiprávní jednání stavebníka, který prostory pronajímá bez kolaudačního souhlasu. Krajský soud podle stěžovatelek odhlédl od celkového jednání stavebníka a formalisticky hodnotil pouze poslední rozhodnutí o změně stavby na polyfunkční dům a nevzal v potaz, že se ze strany stavebníka jedná o obcházení zákona a zneužití práva, kterému tím krajský soud fakticky poskytl právní ochranu.

[9] Stěžovatelky také poukazují na to, že sám žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že stavebník nepostupoval v souladu s platným stavebním povolením a že požádal o změnu stavby na polyfunkční dům z důvodu, že technické požadavky na ateliéry jsou ve srovnání s požadavky na byty méně přísné. Tyto závěry podporují námitku stěžovatelek o účelovém obcházení zákona ze strany stavebníka. Opakují nutnost vnímat jednání stavebníka komplexně a v souvislosti s tím odkazují na závěry vyplývající z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301, a ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36. Z předložených listin je patrné, že se v uvedených ateliérech nejpozději od 4. 2. 2021 bydlí a jsou užívány jako byty. Pokud tedy krajský soud založil svou argumentaci na tom, že užívání ateliérů nenaruší soukromí žalobkyň v takové míře, jako by tomu bylo u nájemních bytů, je tento argument šetřením policie vyvrácen. Stěžovatelky připomínají i to, že při jednání u krajského soudu k uvedenému navrhovaly provedení důkazů výslechem svědků. Krajský soud se však nevypořádal s námitkou, že jsou ateliéry užívány jako byty, což potvrzuje vyrozumění policie. Krajský soud však v rozporu s faktickým stavem vycházel pouze z projektové dokumentace, čímž stěžovatelkám odepřel

ochranu jejich veřejných subjektivních práv, především práva na soukromí. Naopak je tímto postupem podporováno a formálně legalizováno nepokryté obcházení zákona.

IV.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud pro přehlednost nejprve shrnuje podstatné skutkové okolnosti případu. Dům č. p. X, o němž jde v souzené věci, byl v minulosti užíván jako hotel. Dne 1. 12. 1988 bylo vydáno stavební povolení k *Rekonstrukci a modernizaci hotelu Dělnický dům v Příbyslavi objekt č. p. X na st. p. X v katastrálním území P*. Následně byla rozhodnutím ze dne 25. 5. 2010 povolena změny této stavby před jejím dokončením, konkrétně *Rekonstrukce a modernizace hotelu Dělnický dům v Příbyslavi, objekt č. p. X před jejím dokončením na nástavbu a stavební úpravy stavby občanského vybavení č. p. X se vznikem bytového domu (přestavba bývalého hotelu na bytový dům)*. Poté vydal stavební úřad dne 9. 11. 2017 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, jehož předmětem byly *Stavební úpravy uliční části domu č. p. X na pozemku st. p. X*. Nejvyšší správní soud k tomu doplňuje, že dům č. p. X je dělen na uliční část a dvorní část. V nyní projednávané věci se dodatečně povolovaná stavba nachází ve dvorní části domu.

[14] Stavebník následně dne 9. 7. 2018 podal žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením. Stavební úřad však zjistil, že stavební úpravy, které byly předmětem této žádosti, jsou již z větší části dokončeny, a proto řízení o žádosti o povolení změny stavby před dokončením zastavil a oznámením ze dne 9. 1. 2020 zahájil řízení o odstranění stavby. Toto řízení bylo dne 7. 4. 2020 přerušeno, neboť stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby týkající se *stavební úpravy převážně dvorní části domu č. p. X spolu se změnou domu na polyfunkční dům*, které bylo vyhověno rozhodnutím ze dne 19. 6. 2020 (blíže viz odst. [1]). Právě jeho zákonnost je předmětem souzené věci.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přezkoumatelností napadeného rozsudku. Byť totiž stěžovatelky výslovně kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. neuplatnily, přesto v kasační stížnosti mimo jiné namítaly, že se krajský soud nevypořádal s jejich námitkou, že jsou ateliéry užívány jako byty. Tato námitka tudíž podle svého obsahu zjevně směřuje proti přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. S ohledem na zásadu *iura novit curia* (soud zná právo) však nemůže jít stěžovatelkám k tíži, pokud v kasační stížnosti nesprávně podřadily tvrzené důvody pod jednotlivá písmena § 103 odst. 1 s. ř. s., či toto podřazení neprovedly vůbec. Nejvyšší správní soud je oprávněn sám subsumovat důvody uvedené v kasační stížnosti pod citované ustanovení s. ř. s. (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

pokračování

[16] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je ostatně vada natolik závažná, že by se jí Nejvyšší správní soud musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji stěžovatelky samy vůbec nenamítaly. Platí totiž, že v případě zjištění vad podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. již zpravidla není dán prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit.

[17] Je třeba uvést, že k požadavkům na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře již mnohokrát. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z odůvodnění dotčeného rozhodnutí zřejmé, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Povinností soudu je řádně se vypořádat se žalobní argumentací (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76 a řada dalších). Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního soudu (pro nedostatek důvodů) musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[18] Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Krajský soud se srozumitelně a úplně vypořádal se všemi žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a zdůvodnil své závěry. Nejvyšší správní soud přitom nemůže se stěžovatelkami souhlasit v tom, že by se krajský soud námitkou o užívání stavby vůbec nezabýval a opomenul ji. V napadeném rozsudku poukázal na to, že stavebník je povinen užívat stavbu v souladu s dodatečným povolením stavby, tedy jako ateliéry. Shrnl, jaké následky by mohlo pro stavebníka (vlastníka nemovitosti) užívání stavby v rozporu s vymezeným účelem mít [spáchání přestupku podle § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, zákaz užívání stavby podle § 134 odst. 5 téhož zákona] a poukázal na to, že stěžovatelky mohou dát podnět k projednání takového přestupku. Současně však zdůraznil, že otázka užívání stavby v rozporu s dodatečným povolením stavby, resp. kolaudačním souhlasem, není otázkou, kterou by se správní orgány mohly zabývat v řízení o dodatečném povolení stavby, a proto se jí nemohl blíže zabývat ani krajský soud. Takové vypořádání uvedené žalobní námitky považuje Nejvyšší správní soud za dostatečně a přezkoumatelné. Skutečnost, že stěžovatelky s těmito úvahami krajského soudu nesouhlasí, nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nezakládá.

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek je plně přezkoumatelný, netrpí nedostatkem důvodů a není ani nesrozumitelný. Krajský soud se nedopustil ani žádné vady řízení s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku, a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

[20] Stěžovatelky v podané kasační stížnosti dále brojí proti postupu stavebníka, který považují za obcházení zákona a snahu o legalizaci jím nastoleného protiprávního stavu.

[21] Nejvyšší správní soud k této námitce nejprve předesílá, že uvedení právního a skutečného stavu do vzájemného souladu se stavem existujícím před provedením stavby je účelem řízení o odstranění stavby vedeného podle § 129 odst. 1 stavebního zákona. To

zahajuje z úřední povinnosti stavební úřad, který 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. Odstranění stavby jako důsledek nezákonného stavu však z vůle zákonodárce není nezvratný. Vtělením § 129 odst. 2 do stavebního zákona zákonodárce umožnil, aby nezákonně realizované stavby byly za splnění ve stavebním zákoně stanovených podmínek dodatečně povoleny. Tyto podmínky jsou vymezeny v § 129 odst. 3 stavebního zákona.

[22] Účelem řízení o dodatečném povolení stavby, o němž se jedná v souzené věci, je tedy dodatečné zhojení stavu spočívajícího v nerespektování zákona stavebníkem pod podmínkou, že dodatečně povolovaná stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací ani s cíli a záměry územního plánování. Je na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínek vyplývajících ze zmíněného § 129 odst. 3 stavebního zákona, tedy důkazní břemeno k prokázání splnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby leží na stavebníkovi a ten je povinen předložit podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. V řízení o dodatečném povolení stavby není stavebník nepovolené stavby oproti klasickému stavebnímu řízení zvýhodněn a práva účastníků řízení o dodatečném povolení stavby nejsou slabší než práva účastníků řádného stavebního řízení. Také vlastníci sousedních pozemků a staveb na nich, jejichž vlastnické právo je prováděním nepovolené stavby dotčeno, mohou v řízení o dodatečném povolení stavby uplatňovat své výhrady proti nepovolené stavbě, okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby je stejný jako ten v řádném stavebním a případně též územním řízení.

[23] Namítají-li nyní stěžovatelky, že se stavebník snaží dodatečným povolením stavby legalizovat aktuální protiprávní stav, nelze než uvést, že o tom není sporu. K právě takovému účelu, tedy ke zhojení protiprávního stavu, totiž řízení o dodatečném povolení stavby slouží. Na tomto místě lze odkázat například na rozsudek ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009-87, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že „řízení o odstranění stavby uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je prostředkem k odstranění tzv. černých staveb. Nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k jejich odstranění došlo vždy a za všech okolností, neboť by tak mohlo dojít k nepřiměřenému zásahu do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu zákon umožňuje (za kumulativního splnění několika zákonných podmínek), aby byla černá stavba dodatečně povolena. Pro dodatečné povolení stavby zákon konstruuje speciální řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí.“

[24] Současně je nutné mít na zřeteli, že po stavebníkovi coby žadateli o dodatečné povolení stavby, který splnil zákonné podmínky, nelze požadovat splnění podmínek dalších – v zákoně nestanovených. Takový postup oporu v zákoně nemá. Důvody, které vedly stavebníka k zahájení stavby bez potřebného povolení či opatření (zda jde o jednání úmyslné, o nedbalost apod.), tedy nejsou podle zákona okolnostmi, které by měly být zohledněny při rozhodování o tom, zda bude určitá nepovolená stavba dodatečně povolena (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108, ze dne 31. 5. 2022, č. j. 2 As 97/2020-96, či ze dne 20. 12. 2022, č. j. 4 As 147/2020-56).

pokračování

A stejně jako v „klasickém“ stavebním řízení nemůže stavební úřad předjímat, zda stavebník poruší § 126 odst. 1 stavebního zákona (účel užívání stavby), a na základě svých domněnek (či domněnek účastníků řízení) vydávat negativní rozhodnutí, nemůže tak činit ani v řízení o dodatečném povolení stavby, které může být vedeno i za situace, kdy předmětem povolovacího procesu je již dokončená stavba.

[25] Jak již opakovaně shora uvedeno, v nyní projednávaném případě je přezkoumávána zákonnost dodatečného povolení stavby. Pohnutky, které stavebníka vedly k zahájení stavby bez potřebného povolení či ke změně zamýšleného bytového domu na dům polyfunkční, na něž stěžovatelky v kasační stížnosti (a před tím i v žalobě) upozorňují, přitom nejsou pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby relevantní. Pro uvedené v řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad zkoumal splnění podmínek stanovených zákonem (viz § 129 odst. 3) a nemohl k těmto podmínkám přidávat žádné další, například ty, které by zohledňovaly aktuální způsob užívání stavby stavebníkem, jak se toho dovolávají stěžovatelky v kasační stížnosti. Stavební úřad tedy z povahy věci nemohl zkoumat, zda je stavba (která je teprve předmětem dodatečného povolení) užívána v rozporu s povoleným způsobem užívání, a tato okolnost tudíž nemohla mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud ovšem uvádí, že právě vyslovené nebrání tomu, aby v řízení o dodatečném povolení stavby byla posouzena skutečná povaha a funkce projednávané stavby namísto formálního označení, jak tomu má být dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36.

[26] Krajský soud tak stěžovatelky v napadeném rozsudku zcela správně odkázal na § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, podle kterého *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 126 odst. 1 užívá stavbu v rozporu s účelem vymezeným v kolaudačním rozhodnutí, v kolaudačním souhlasu nebo v oznámení o užívání stavby, nebo s účelem vymezeným v povolení stavby, nevyžaduje-li stavba kolaudaci, nebo takové užívání umožní jiné osobě*. A dále rovněž na § 134 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého *pokud není stavba užívána k povolenému účelu nebo stanoveným způsobem anebo je užívána bez povolení, vyzve stavební úřad vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončil. Současně jej poučí o postupu podle § 126 a 127. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek*.

[27] V citovaných ustanoveních obsahuje stavební zákon úpravu sankčních postupů, kterými lze reagovat na možné porušení § 126 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého lze stavbu užívat pouze ke stanovenému účelu. Domáhají-li se však v podstatě stěžovatelky vydání negativního rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, a v důsledku toho vydání rozhodnutí o odstranění stavby, nutno dodat, že to není zamýšleno jako sankce, která by se alternativně nabízela například vedle pokuty za přestupek proti stavebnímu řádu, tedy ani v případě porušování povinnosti užívat stavbu ke stanovenému účelu (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 97/2020-96).

[28] Z výše uvedených důvodů proto požadavek stěžovatelek na to, aby bylo přihlédnuto k jimi tvrzenému „nekalému“ záměru stavebníka stran užívání nemovitosti (výstavba ateliérů, které jsou užívány jako byty), není v řízení o dodatečném povolení stavby a o

přezkoumání v něm vydaného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby na místě. K témuž správně dospěl již krajský soud v napadeném rozsudku. Argumentace a také návrhy na další dokazování, které uplatňují stěžovatelky a jejichž motivem je prokázání údajného nepovoleného užívání stavby stavebníkem, tedy není v řízení o dodatečném povolení stavby relevantní.

[29] Nejvyšší správní soud se tudíž se závěry krajského soudu obsaženými k této otázce v napadeném rozsudku, jakož i s tím, že k této otázce neprováděl žádné další dokazování výsledky svědků, ztotožňuje. Jinými slovy, stavební zákon neumožňuje v řízení o dodatečném povolení stavby namítat rozpor faktického užívání stavby s účelem, k němuž byl dán kolaudační souhlas či který byl povolen. Tvzení stěžovatelek o tom, že stavba bude (či je) užívána k jinému účelu, než který je vymezen v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, o němž je nyní vedeno řízení, tedy nemůže zakládat nezákonnost tohoto rozhodnutí. Z pohledu veřejného práva je nutné údajné nezákonné jednání stavebníka řešit jiným, výše již naznačeným způsobem.

[30] Z kasačních námitek rovněž vyplývá, že stěžovatelky mají za to, že vydáním dodatečného povolení stavby dochází k implicitnímu schválení protizákonného záměru stavebníka využívat ateliéry coby bytové jednotky. Je tomu však právě naopak. Předmětným rozhodnutím, v němž je stanoven účel dodatečně povolené stavby, jakožto i kolaudačním souhlasem, který, jak vyplývá ze spisového materiálu, byl později (dne 28. 6. 2021 pod č. j. 861/2021/OVŽP/FM-5) rovněž vydán, je stavebník zavázán k užívání stavby v souladu s vymezeným účelem, tedy jako ateliéry. V řízení o dodatečném povolení stavby však stavební úřad nemá možnost případné závadové jednání stavebníka (i kdyby bylo prokázáno) zohlednit, neboť mu takovou možnost stavební zákon neposkytuje. Správní orgány v takových případech naráží na zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, jak je vyjádřena v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Postup správních orgánů a krajského soudu tak není formalistický ani alibistický, jak namítají stěžovatelky, ale je to postup v souladu se zákonem a v jeho mezích. Což však na druhou stranu neznamená, že v případně zjištěného pochybení na straně stavebníka se nelze domoci nápravy (k tomu viz výše odst. [26] až [27]). Tuto nápravu však nelze zjednat v řízení o dodatečném povolení stavby. Vyhovění žádosti o dodatečné povolení stavby je totiž teprve předpokladem jejího následného užívání (v souladu s vymezeným účelem), resp. případné užívání odchýlně s vymezeným účelem může být následně sankcionováno či také zakázáno.

[31] Stěžovatelky v kasační stížnosti také poukazují na vyjádření žalovaného k žalobě, v němž tento uvádí, že stavebník nepostupoval podle platného stavebního povolení a v domě prováděl nepovolené stavební úpravy, které byly až následně správními orgány projednávány. Rovněž namítají, že žalovaný přiznal, že stavebník požádal o změnu na polyfunkční dům nepochybně z toho důvodu, že technické požadavky na ateliéry jsou ve srovnání s technickými požadavky na byty méně přísné, čímž podporuje závěr stěžovatelek o obcházení zákona stavebníkem.

[32] Nejvyšší správní soud však nemá za to, že by tímto stavebník jakkoliv překračoval možnosti k nápravě protiprávního stavu, které mu stavební zákon poskytuje. Lze připustit, že postup podle § 129 stavebního zákona je do jisté míry specifický v tom, že umožňuje nápravu předchozího nežádoucího jednání stavebníků a slovy stěžovatelek jeho „legalizaci“.

pokračování

Je však třeba současně uvést, že se v praxi jedná o nikoliv zcela výjimečnou situaci, která může nastat ať již z úmyslu stavebníků, či pouze jejich nedbalostí, opomenutím či nevědomostí, apod. Stavební zákon tudíž existenci tzv. černých staveb předvídá a obsahuje regulaci umožňující stavebníkům jejich předchozí pochybení a existující nežádoucí stav napravit, a to právě v podobě podání žádosti o dodatečné povolení stavby.

[33] Stavebník v projednávaném případě okamžikem podání žádosti o dodatečné povolení stavby vyjádřil snahu o napravení jím nastoleného protiprávního stavu. Za obcházení zákona ze strany stěžovatele pak jistě nelze považovat změnu účelu stavby z bytového domu na dům polyfunkční. Pokud stavebník zjistil, že budované bytové jednotky nesplňují technické požadavky stanovené vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, a rozhodl se tak namísto nich zbudovat ateliéry (pobytové místnosti), na které jsou kladeny požadavky nižší, považuje Nejvyšší správní soud tento postup za legální, ale i logický. O obcházení zákona se může jednat až v případě, že bude příslušným správním orgánem prokázáno, že stavebník užívá ateliéry k jinému účelu než vymezenému. V případě, že bude stavebník následně také uznán vinným z přestupku podle § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, může mu být uložena pokuta až do výše 500.000 Kč. Stavební úřad však k takovému postupu vůči stavebníkovi může přistoupit až v samostatném přestupkovém řízení, které je svým charakterem, předmětem i účelem zcela odlišné od řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, o něž se jedná v souzené věci.

[34] K odkazu stěžovatelek na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301, Nejvyšší správní soud dále uvádí, že není zřejmé, co z něj stěžovatelky pro nynější věc dovozují. Pasáž, kterou stěžovatelky citují v kasační stížnosti, se totiž vůbec nevztahuje k problematice stavebního zákona, nýbrž řeší, zda v uvedeném rozsudku projednávaný záměr *DOPRAVNÍ ŘEŠENÍ PANKRÁCKÉ PLÁNĚ* měl být podroben posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), jako celek, či po jednotlivých stavbách. Stěžovatelky tak vytrhly z kontextu pasáž, která se hodila na jejich tezi o nutnosti posuzovat v nyní projednávané věci komplexně všechna řízení podle stavebního zákona, která již byla v souvislosti s domem č. p. X vedena. Citovaný rozsudek však o ničem takovém nesvědčí a není na projednávanou věc ani vzdáleně přílehlavý.

[35] Zbývá dodat, že použitelné na projednávanou věc nejsou ani závěry vyplývající z druhého stěžovatelkami odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36. V něm kasační soud řešil situaci, kdy stavební úřad posuzoval více nepovolených staveb odděleně, přestože tyto spolu funkčně souvisely. V nyní projednávané věci se však jednalo o dodatečné povolení pouze jedné stavby, tudíž závěry šestého senátu zdejšího soudu o nutnosti spojit řízení o více nepovolených stavbách, které spolu funkčně či jinak souvisí, se zde vůbec neuplatní. Citují-li stěžovatelky i další pasáž z uvedeného rozsudku, pak ta se týká faktického technického provedení stavby oproti stavební dokumentaci. Ani to však nebylo předmětem posouzení v nyní souzeném případě, a tudíž ani uvedené závěry nemohou být v dané věci stěžovatelkám jakkoliv ku prospěchu.

[36] S ohledem na vše shora uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud se nedopustil nesprávného právního posouzení věci, a proto ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

VI.

[37] Kasační stížnost tedy není důvodná, a Nejvyšší správní soud ji tudíž ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[38] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelky nebyly v řízení o kasační stížnosti úspěšné, právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 18. srpna 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu