



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **obec Staré Buky**, se sídlem Prostřední Staré Buky 50, Staré Buky, zast. Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) R. V., II) H. V., III) L. O. IV) I. O., V) J. P., VI) Mgr. J. P., VII) Bungalov s. r. o., IČO: 275 39 075, se sídlem Prostřední Staré Buky 226, Staré Buky, VIII) V. K., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2021, č. j. KUKHK-9158/DS/2020-3 (Ma), v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 9. 2022, č. j. 30 A 3/2022-56, ve znění opravného usnesení ze dne 19. 10. 2022, č. j. 30 A 3/2022-73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osobám zúčastněným na řízení I) – VIII) **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Trutnov jako speciálního stavebního úřadu ve věcech pozemních komunikací (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 12. 2019, č. j. MUTN 103534/2019 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým dle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017, správní orgán I. stupně dodatečně povolil stavbu „Obslužná komunikace pro 25 RD, obec Staré Buky“, a to na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení VII).

[2] Krajský soud v Hradci Králové nadepsaným rozsudkem zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Konstatoval, že po žadateli o dodatečné povolení stavby nelze požadovat splnění podmínek nad rámec požadovaný zákonem, tedy nad rámec podmínek stanovených v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Důvody, které vedly stavebníka k zahájení stavby bez potřebného povolení či opatření nebo k realizaci stavby v rozporu s nimi, zda jde o jednání úmyslné či o nedbalost, zda se tak stalo na základě objektivních důvodů či nikoliv, zda mohl tyto skutečnosti předvídat, tedy nejsou podle zákona okolnostmi, které by měly být zohledněny při rozhodování o tom, zda bude stavba dodatečně povolena. Podmínky vymezené v § 129 odst. 3 stavebního zákona pak v sobě zahrnují i ochranu před nepřiměřeným zásahem dodatečně povolované stavby do práv a zájmů jiných osob a rovněž do veřejného zájmu. Naplněním těchto podmínek se přitom správní orgány zabývaly a nelze přisvědčit žalobkyni v tom, že by závěry byly prezentovány nepřezkoumatelným způsobem. V odůvodněních obou rozhodnutí jejich čtenář nalezne odpověď na to, jak dospěly k závěru, že stavba není a) umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) že není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje a rovněž, že c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

[3] Nelze spatřovat rozpor či vnitřní nekonzistentnost ohledně závěrů žalovaného v napadeném rozhodnutí. Pokud žalovaný na s. 5 svého rozhodnutí uvedl, že dodatečným povolením stavby jsou řešeny i změny oproti územnímu rozhodnutí, a že z toho důvodu napadeným rozhodnutím dochází k umístění té části stavby, která nebyla řešena v územním rozhodnutí, jednalo se o reakci na předchozí námitku žalobkyně, že není zřejmé, zda stavba umístěna je nebo bude. To je v souladu se zněním § 129 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož dodatečné stavební povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Na s. 6 rozhodnutí pak žalovaný hodnotí, že v daném případě se jedná o případ, kdy stavba byla realizována v rozporu se stavebním povolením, nikoliv že by stavební povolení absentovalo. A konstatuje s odkazem na § 90 stavebního zákona, že na stavbu bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí o jejím umístění, a pro otázky posouzené v územním řízení tak již není v řízení o dodatečném povolení stavby místo. Žalobkyně navíc nikterak nespecifikovala, jaké otázky by měly být v řízení o dodatečném povolení stavby posouzeny odlišně od územního rozhodnutí.

[4] V posuzované věci bylo na základě kontrolní činnosti stavebního úřadu zjištěno, že stavba byla stavěna v rozporu s povolovacími tituly. Možnost dodatečného povolení stavby v podstatě předpokládá situaci, kdy se podoba dodatečně povolované stavby bude určitým způsobem odchylovat od podoby stavby stanovené původními rozhodnutími, včetně územního rozhodnutí o umístění stavby. To samozřejmě neznamená, že v řízení o dodatečném povolení stavby lze od dříve vydaného územního rozhodnutí a podmínek v něm zakotvených zcela odhlédnout. To se však v projednávané věci nestalo. Z obsahu obou rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány si byly původní podoby územního rozhodnutí o umístění stavby dobře vědomy. Nemohly však vybočit z předmětu řízení o dodatečném povolení stavby, tedy byly povinny posuzovat, zda stavebník prokázal naplnění podmínek vymezených v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Pokud ano, neměly zákonný důvod stavbu

pokračování

dodatečně nepovolit. Otázka odvodnění dané lokality nebyla předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, neboť užívání kanalizace coby vodního díla bylo pravomocně povoleno na základě kolaudačního souhlasu Městského úřadu Trutnov, odboru životního prostředí, ze dne 28. 5. 2018, č. j. MUTN 49667/2018. Tento podklad sice nebyl v předloženém správním spise založen, ale krajský soud nemá důvod této informaci, obsažené např. na str. 9 prvoinstančního rozhodnutí, kde se Stavební úřad touto otázkou zabýval, nevěřit. Ostatně nezpochybnila ji ani žalobkyně. Žalobkyně nemá pravdu v tom, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 96b stavebního zákona, pokud si k posouzení souladu dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací neopatřily závazné stanovisko orgánu územního plánování. V přezkoumávané věci se totiž správní orgány byly povinny řídit právní úpravou účinnou ke dni zahájení řízení. To bylo zahájeno na základě žádosti stavebníka doručené Stavebnímu úřadu dne 10. 11. 2017. Právní úprava obsažená v § 96b stavebního zákona však nabyla účinnosti až k 1. 1. 2018. Stavební úřad proto nepochybil, pokud si naplnění dané zákonné podmínky posoudil sám.

[5] Stavební úřad se posouzením souladu dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací zabýval na str. 6 a 7 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Z obsahu této části jeho rozhodnutí plyne, že nenahlížel „pouze do jednoho výkresu“, ale vycházel i z textové části územního plánu žalobkyně. Ověřil, že pozemky, na nichž se dodatečně povolovaná stavba nachází, jsou umístěny do funkční plochy „*Plocha bydlení v rodinných domech – venkovské (BV)*“, a zjistil, jaké je přípustné využití této plochy, její nepřípustné a podmíněně přípustné využití, stejně jako jaké jsou v dané funkční ploše stanoveny podmínky prostorového uspořádání. Vycházel také z grafické části dotčeného územního plánu. Žalobkyně sice tvrdila, že správní orgány neposoudily danou problematiku v úplnosti a dostatečně, ale neuvedla, konkrétně s kterými podklady tvořícími předmětnou územně plánovací dokumentaci by dodatečně povolovaná stavba měla být v rozporu. Jediné konkrétnější tvrzení obsahoval bod [51] žaloby, v němž žalobkyně poukazovala na tu část dokumentace, kde byly stanoveny podmínky, které se s ohledem na celkové posuzování zátěže na životní prostředí vztahují k území jako celku. Konkrétně zmínila podmínku spočívající v povinnosti „*V navazujících řízeních je třeba vyřešit způsob odkanalizování a hospodaření s dešťovými vodami.*“. Tato obecně formulovaná povinnost však byla v případě stavby a staveb s ní souvisejících respektována. Stavba kanalizace související se stavbou samou byla řádně zkolaudována a otázce dešťových vod se věnovaly správní orgány i v rámci řízení o dodatečném povolení stavby.

[6] Žalobkyně v žalobě nenamítala a ani nespecifikovala technické normy či požadavky, které dle jejího názoru nebyly v případě stavby dodrženy. Stavební úřad se v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby věnoval otázce odvodu dešťových vod v širších souvislostech. Především upozornil na to, že v době, kdy dodatečné stavební povolení vydal, nebyla stavba ještě plně dokončena v souladu s projektovou dokumentací, což mohlo mít vliv na její funkčnost. Dále upozornil na to, že otázka souladu stavby s touto dokumentací bude v budoucnu předmětem kolaudačního řízení. Nad rámec věci pak poukázal na to, že žalobkyní namítané nedostatky v odvodnění komunikace lze připsat především nedodržování obecně závazných předpisů ze strany vlastníků sousedních pozemků, z nichž na komunikaci především při deštích voda vniká. V polemice ohledně závaznosti českých technických norem odkázal krajský soud na § 16 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, z něhož plyne, že ne všechny české technické normy

mají závaznou podobu. Podstatné je, že žalobkyně nedodržení nějaké konkrétní závazné české technické normy v žalobě vůbec netvrdila.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů i napadeného rozsudku. Správní orgány, jakož i krajský soud, postavily svůj postup nad zájmy občanů obce, aniž by to věcně zdůvodnily a opřely to pouze o formální výklad § 129 odst. 3 stavebního zákona. Krajský soud neanalyzoval věcné důvody žaloby a pouze zopakoval stanovisko stavební správy, kterému dal lépe formulovanou podobu. Zcela ignoroval poukaz na judikaturu NSS, který byl uveden v bodech 25 a 27 žaloby, a nezabýval se podstatou žalobní argumentace.

[8] Krajský soud nesprávně vyložil zákon formalisticky tak, že nelze řízení o dodatečném povolení stavby zatěžovat požadavky nad rámec zákona. V této souvislosti stěžovatelka odkázala na rozsudky NSS č. j. 1 As 46/2006-75 a č. j. 6 As 410/2017-29. Soud aproboval postup stavební správy, která proceduru dodatečného stavebního povolení pojala velmi stručně a z hlediska nároků extrémně skromně. Už tím samotným překročil výklad práva normovaný citovanými judikáty. Výklad krajského soudu, podle kterého nemůže požadovat jakákoli kritéria nad rámec formálních požadavků dle § 129 odst. 3 stavebního zákona, je mylný. Ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona používá slovní spojení „*lze dodatečně povolit*“, což neimplikuje nárok na povolení, ale možnost povolení. Z hlediska obecných principů právních pak nástroj, kterým se úmyslná protiprávní činnost prohlásí za zákonný postup, nemůže být nárokový. Pokud zákon zná možnost dodatečného povolení stavby, neznamená to, že ji lze povolit vždy, když žadatel splní všechny formální nároky, a už vůbec to neznamená, že by nebylo nutné řešit otázku a kontext protiprávního jednání stavebníka, jeho motivy a další okolnosti.

[9] Úvahy soudu, že obec nemusí vyjadřovat veřejný zájem, jsou vadné. Stavební zákon vyjadřuje předpoklad, že obec jedná v zájmu svém a svých občanů. Pokud obec hájí své zájmy, popřípadě zájmy svých občanů, je třeba její vůli v hierarchii zájmů považovat za zájem veřejný, protože už samotný ústavní pořádek normuje, že obec vyjadřuje vůli veřejnosti. Je pak nepochybně ve veřejném zájmu, aby si občané mohli v obcích rozhodovat o podobě svého veřejného prostoru. Tyto zájmy není možné překonat pouze konstatováním, že nevstupují do kritérií dle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Je možné je překonat pouze tak, že se definuje zájem jiný, který převáží, což se však nestalo. Není důvod, aby obec měla podle zákona právo účasti v řízení, ve kterém má uplatnit zájmy obce a jejích občanů, aniž by její argumenty nemusely být jakkoliv váženy se zájmy jinými. Krajský soud tak nesprávně vyložil zákon, pokud ve vztahu k zájmu obce nerespektoval presumpci, že se jedná o veřejný zájem. Stavební správa v řízení ani netvrdila existenci jiného zájmu, který by mohl zájmu obce konkurovat. Stěžovatelka přitom pouze trvá na dodržení zájmů, které již jednou byly zachyceny v územním a stavebním rozhodnutí. Naopak stavebník, který nedodržel podmínky původních rozhodnutí a postavil černou stavbu, neuplatňuje žádný konkrétní veřejný zájem.

pokračování

[10] Soud nesprávně neaproboval myšlenku stěžovatelky, že revize výstupů územního řízení musí respektovat procedurální a věcný standard, který je vyhrazen územnímu řízení, přičemž pouze uvedl, že procedura dle § 129 odst. 3 stavebního zákona slouží k něčemu jinému a je třeba ji od procesů územního plánování oddělovat. Fakticky tak aproboval obcházení principů územního plánování skrze formální redukcionistický výklad zákona, čímž popřel hierarchickou podstatu a vnitřní provázanost procesů územního plánování a aproboval úmyslné porušení práva. Napadený rozsudek hájí výklad práva, který vychází vsčíc protiprávnímu jednání a popírá ochranu legitimních zájmů a umožňuje obcházení těchto zájmů. Princip, že dohody se mají dodržovat, pak platí pro právo jako celek a není možné jej zcela skrze výklad jednoho ustanovení stavebního zákona popřít. Odkaz krajského soudu, že tehdejší předpisy nevyžadovaly závazné stanovisko, nemůže obstát v situaci, kdy to současné i tehdejší předpisy umožňovaly a o této otázce se vede zásadní spor. Otázku rozporu s územním plánem nelze vypořádat konstatováním, že se jedná o stavbu v dané lokalitě přípustnou. Přípustnost stavby a její konkrétní předepsaná podoba jsou dvě odlišné věci a nelze testovat jen jednu z nich. Stejně tak není možné namítané nedodržení zcela konkrétního požadavku vypořádat tak, že dílčí prvek, který ovšem dle svého účelu nebyl testován z hlediska naplnění cíle, byl řádně zkolaudován. Soud nesprávně přistoupil na úvahu správních orgánů, že prvky kanalizace byly samostatně kolaudovány. V procesu kolaudace se testuje soulad tohoto dílčího prvku s předpisy a povolením, ale netestuje se, zda naplní účel ve vztahu k hlavní stavbě, která v té době ještě nebyla povolena a zkolaudována. Z hlediska práva pak nelogičnost a neprovázanost kolaudačních procesů nemůže vstupovat do řešení otázky, zda stavba je dodatečně povolena po právu, pokud v tomto dodatečném povolovacím řízení nebyla otázka kanalizace autonomně řešena, což nebyla.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[12] Osoby zúčastněné na řízení I), II), V) a VI) podaly společné vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky, ve kterém se ztotožnily se všemi body kasační stížnosti. Protože komunikace nebyla provedena podle schváleného projektu, vznikly překážky, pro které stěžovatelka odmítla zúženou a nekvalitně provedenou komunikaci převzít pod svou správu. Důsledkem nedodržení původního projektu vznikly i problémy s odtokem dešťové vody. Stékající voda v zimním období na komunikaci namrzá a v případě silných dešťů voda stéká na některé pozemky. V průběhu celého období, kdy byla tato komunikace řešena jako černá stavba, se osoby zúčastněné na řízení aktivně účastnily všech řízení včetně účasti na místních šetřeních. Ani v jednom případě nebyl na jejich připomínky brán zřetel ze strany státní správy a vždy bylo rozhodnuto proti jejich zájmům. Jednáním stavebníka se osoby zúčastněné na řízení cítí finančně poškozeny, neboť v ceně nemovitostí byla zahrnuta hodnota komunikace dle původního projektu.

[13] Osoba zúčastněná na řízení VII) rovněž zaslala soudu vyjádření. Označila za nepravdivé tvrzení osob zúčastněných na řízení I), II), V) a VI), že obec odmítla převzít předmětnou komunikaci pod svou správu. Převod komunikace do vlastnictví obce nebyl obci nikdy nabídnut a obec nikdy o převod neprojevila oficiální zájem. Není ani pravdou, že by osoba zúčastněná na řízení VII) odmítala se stěžovatelkou uzavřít smlouvu o provádění

zimní údržby. Naopak měla opakovanou snahu smlouvu se stěžovatelkou uzavřít, ale stěžovatelka podmiňovala uzavření smlouvy ujednáním odchylným od občanského zákoníku, kterým by se zbavila odpovědnosti za škody způsobené při poskytování služby na majetku osoby zúčastněné na řízení VII). Není ani pravdou, že by v ceně nemovitostí byla zahrnuta i hodnota předmětné komunikace. Stěžovatelka nejedná v zájmu obyvatel obce Staré Buky a její jednání je vedeno snahou donutit osobu zúčastněnou na řízení VII), aby komunikaci, kterou řádně zaplatila, předala bezplatně stěžovateli, a také snahou o vyřizování osobních účtů.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka napadá rozhodnutí správních orgánů, jakož i rozsudek krajského soudu, mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[17] K náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil ve své judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, v němž NSS konstatoval, že „[o]bsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.“ V odstavci 18. rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013-21, pak NSS uvedl, že „podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. ÚS).“

[18] Rovněž problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů soudních rozhodnutí je v judikatuře NSS bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, nebo ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného

pokračování

rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ.

[19] Stěžovatelka dovozuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů ze skutečnosti, že správní orgány řádně nezduvodnily svůj postup při vydání dodatečného stavebního povolení, který pouze opřely o formální výklad § 129 odst. 3 stavebního zákona. K tomu lze uvést, že správní orgány vysvětlily svůj postup podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, který upravuje podmínky pro dodatečné povolení stavby, a tudíž jejich rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Brojí-li stěžovatelka proti výkladu tohoto ustanovení správními orgány, který považuje za formalistický, nelze z toho dovozovat nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů (k zákonnosti jejich rozhodnutí viz níže). Správní orgány rovněž vysvětlily, že důvody, pro které se stavebník odchýlil od původních rozhodnutí o umístění a povolení stavby, se v řízení o dodatečném povolení stavby nezkoumají, neboť takový požadavek nevyplývá ze zákona (str. 9 rozhodnutí stavebního úřadu). Stěžovatelce nelze dát ani zapravdu v tom, že by se správní orgány opomenuly zabývat souladem dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem. Na str. 10 napadeného rozhodnutí žalovaný totiž zvažil to, že v dané lokalitě bylo postaveno 25 již zkolaudovaných a užívaných rodinných domů, které jsou obslouženy právě dodatečně povolovanou účelovou komunikací. V případě zamítnutí žádosti o dodatečné povolení by nebylo možné ani povolit užívání této obslužné komunikace, kterou by pak nebylo možné ani legálně užívat. Vlastníkům těchto rodinných domů (a desítkám jejich obyvatel) by tak bylo odepřeno užívání jejich obydli, a to nepochybně po dlouhou dobu a s nejistou perspektivou možné nápravy.

[20] Ani rozsudek krajského soudu nelze považovat za nedostatečně odůvodněný, ostatně stěžovatelka sama v závěru kasační stížnosti uvádí, že nepostrádá argumentační hodnotu. S posouzením pro věc rozhodných otázek krajským soudem ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti věcně polemizuje, což vylučuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2022, č. j. 4 As 232/2021-41). Krajský soud se rovněž pečlivě zabýval námitkou stěžovatelky, že správní orgány neposoudily soulad dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací, a to v bodech 75 až 81 napadeného rozsudku: přiléhavě poukázal na to, že tomu tak není, neboť tato otázka byla posouzena na str. 6 až 7 rozhodnutí stavebního úřadu. Krajský soud dále (také správně) zohlednil to, že stěžovatelka nijak nekonkretizovala svou pouze v obecnosti uplatněnou námitku, že dodatečně povolovaná stavba není v souladu s územně plánovací dokumentací. Krajský soud navzdory opačnému názoru stěžovatelky neignoroval ani žalobní argumentaci o tom, že nemělo být vydáno dodatečné povolení stavby z důvodu protiprávního jednání stavebníka. Zabýval se jí v bodech 43 až 48 napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud neshledal, že by krajský soud pominul její podstatu. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[21] Protože Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného ani rozsudku krajského soudu, zabýval se dále námitkami stěžovatelky směřujícími do merita věci. Jak vyplývá z výše uvedené rekapitulace, stěžovatelka v podstatě brojí proti závěru správních orgánů a krajského soudu, že v projednávané věci byly splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 3 stavebního zákona.

[22] Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (které je aplikovatelné na projednávanou věc, neboť žádost byla podána dne 10. 11. 2017): *Stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o 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. Podle odstavce 4 stejného paragrafu, bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.*

[23] K problematice dodatečného povolování staveb existuje početná judikatura Nejvyššího správního soudu. Na projednávanou věc jsou samozřejmě přílehlavé stěžovatelkou citované rozsudky NSS ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75, č. 1207/2007 Sb. NSS (byť ten se týká ještě předchozí úpravy dle stavebního zákona z roku 1976), a ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 410/2017-29, z nichž vyplývá, že při dodatečném povolování stavby nelze slevovat z požadavků stanovených pro rozhodnutí o umístění či (standardní) povolení stavby. Z těchto judikátů však nevyplývá stěžovatelkou dovozovaný požadavek na jakousi dobrou víru stavebníka (srov. bod III.1. žaloby, konkrétně body 23 a 24).

[24] Naopak k argumentům předestřeným stěžovatelkou lze spíše ocitovat rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 67/2011-108. Podle něj „*Nejvyšší správní soud považuje dikci stavebního zákona za natolik jasnou a stěžovatelkou v kasační stížnosti uváděné námitky za natolik obecné a abstraktní (tj. nenavázané na konkrétní skutkové okolnosti daného případu), že nevidí prostor k stěžovatelkou prosazovanému výkladu. Již samotným zařazením řízení podle § 129 odst. 3 do stavebního zákona totiž zákonodárce zřetelně normoval, že nezákonně realizované stavby mohou být za splnění určitých podmínek dodatečně povoleny. Tyto podmínky jsou vymezeny v § 129 odst. 2 téhož zákona. (...) Po žadateli o dodatečné povolení stavby, který uvedené podmínky splní, již přitom nemohou správní orgány chtít, aby doložil ještě splnění podmínek dalších, které oporu ve stavebním zákoně nemají. Takový postup správního orgánu by byl svévolný. Lze tak souhlasit s městským soudem, že míra porušení zákona žadatelem o dodatečné povolení stavby v době předcházející jejímu dodatečnému povolení by měla být především zohledněna v řízení o správním deliktu podle hlavy V stavebního zákona. Nelze však „přepisovat zákon“ a přenášet sankční mechanismus i do řízení o dodatečném povolení stavby, neboť z dikce § 129 cit. zákona, ani z důvodové zprávy k zákonu neplyne záměr zákonodárce, aby toto řízení mělo rovněž sankční charakter. Na stavebníka nebo vlastníka stavby, který žádá o dodatečné povolení stavby, je toliko přeneseno důkazní břemeno; je tedy na něm, aby prokázal, že skutečně došlo ke splnění podmínek vymezených v § 129 odst. 2 stavebního zákona. Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že sice se stěžovatelkou (v obecné rovině) souhlasí, že popsaná zákonná úprava může v praxi vést k nežádoucím situacím, avšak náprava tohoto stavu je spíše věcí zákonodárce než soudů.“*

[25] Obdobně ostatně Nejvyšší správní soud rozhodl v celé řadě dalších případů, namátkou lze odkázat např. na rozsudek ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 410/2017-29, kde se

pokračování

uvádí, že „[u]stanovení § 88 odst. 1 písm. b) věty druhé starého stavebního zákona [z roku 1976, toto ustanovení obsahovalo věcně shodnou úpravu jako nyní § 129 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, poznámka NSS] *není sankční povahy - jeho smyslem není trestat stavebníka za to, že realizoval stavbu bez stavebního povolení, nýbrž zajistit, aby stavba byla dodatečně povolena jen v případě, že dostojí požadavkům veřejného práva.*“

[26] Stejně jako v právě citovaném rozhodnutí i v nyní projednávané věci tak lze konstatovat, že předchozí protiprávní jednání není překážkou dodatečného povolení stavby – ba právě naopak, je nutnou podmínkou pro takové rozhodnutí stavebního úřadu. Ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona totiž řeší právě osud staveb, které byly postaveny bez potřebného povolení stavebního úřadu, popř. v rozporu s ním (jako právě v této věci), v každém případě se jedná vždy o důsledek předchozího nezákonného jednání stavebníka. Stěžovatelka tak v podstatě brojí proti samotné právní úpravě obsažené v § 129 odst. 3 stavebního zákona, která umožňuje (při splnění stanovených podmínek) nelegální stavbu, tedy důsledek protiprávního jednání, legalizovat. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že nemá za to, že by tato právní úprava byla ústavně nekonformní (ostatně ani stěžovatelka toto netvrdí, respektive neuvádí, jaké ustanovení ústavního pořádku by bylo být možností zhojení protiprávního jednání stavebníka rozhodnutím o dodatečném povolení stavby porušeno). Lze si jistě představit i jinou právní úpravu, která by byla vůči stavebníkovi nerespektujícímu povinnosti vyplývající z rozhodnutí o umístění a povolení stavby přísnější (srov. původní znění § 256 odst. 1 nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., které však nenabýlo účinnosti a bylo opět zmírněno novelou provedenou zákonem č. 152/2023 Sb.). Soud je však vázán zákonem a není oprávněn rozhodovat dle své volné úvahy.

[27] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud posoudil věc správně, když uvedl, že okolnost spočívající v předchozím protiprávním jednání stavebníka (případně též porušení jeho dohody se stěžovatelkou) není pro rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby podstatná.

[28] Stěžovatelka dále brojila proti závěru krajského soudu, že dodatečně povolovaná stavba byla v souladu s veřejným zájmem. K tomu stěžovatelka uvádí, že pokud jako obec uplatnila negativní stanovisko k žádosti o dodatečné povolení stavby, jedná se o vyjádření veřejného zájmu, s nímž je posuzovaná stavba v rozporu. I v této otázce se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu, který odmítl argumentaci stěžovatelky, že by jakýkoli zájem vyjádřený orgány obce bylo třeba vždy považovat za veřejný zájem, a to mj. s odkazem na § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Je třeba vždy v konkrétním případě zkoumat, zda obec vyjadřuje svůj soukromý zájem (např. jako právnická osoba vlastníci nemovitosti) či zájem veřejný. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. j. 3933/2019 Sb. NSS, bod 40, uvedl, že „[p]rosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (§ 2 odst. 4 správního řádu). Veřejný zájem může být obecně formulován zákonodárcem, jeho konkretizaci pak provádějí správní orgány v rámci posouzení určitého případu. Zákon rovněž v některých případech stanoví určité privilegované subjekty, kterým stanovuje kompetenci dbát nad dodržováním veřejného zájmu a svěřuje jim zvláštní procesní nástroje pro jejich ochranu (srov. § 66 s. ř. s.). Zákonodárce tak v různých předpisech prohlašuje určité zájmy za veřejný zájem, např. zájem na rozvoji ekologicky šetrné železniční dopravy (§ 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb.,

o dráhách), ve veřejném zájmu je dle energetického zákona i přeprava a distribuce plynu a elektřiny či výroba a rozvod tepla, zajišťování veřejné komunikační sítě dle § 7 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), či zřizování a provozování vodovodů a kanalizací (§ 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích). Existuje tudíž celá řada dílčích veřejných zájmů, které je nutno v konkrétní věci aplikační činností správních orgánů zohlednit při určení, zda přijaté řešení je v této věci v souladu s veřejnými zájmy. Tato otázka, tj. posouzení veřejného zájmu v konkrétní věci, pak ve svém důsledku nemůže být odňata z přezkumné pravomoci soudů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 130/2005 Sb. (ve věci veřejného zájmu na splavnění Labe a Vltavy), a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, č. 56/2009 Sb. (ve věci veřejného zájmu na výstavbě nové vzletové dráhy Ruzyně)].“ Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí se stěžovatelkou v tom, že obec je obecně oprávněna prosazovat veřejný zájem (srov. právě § 2 odst. 2 obecního zřízení). Zda se v daném případě jedná o veřejný zájem, je ovšem třeba posoudit v jednotlivém případě, a to zkoumáním zvláštních zákonů, v nichž jsou jednotlivé veřejné zájmy formulovány [srov. textaci § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona: má se jednat o veřejný zájem chráněný zvláštním právním předpisem].

[29] V kasační stížnosti stěžovatelka uvádí, že je ve veřejném zájmu, aby občané prostřednictvím svých zástupců mohli rozhodovat o podobě veřejného prostoru. S tím lze opět obecně souhlasit, tento veřejný (v obecném slova smyslu) zájem se projevuje např. v tom, že obci je svěřena pravomoc vydávat územní plán (§ 54 stavebního zákona), popř. oprávnění účastnit se územního řízení [§ 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Jedná se však o procesní oprávnění obce, nikoli o veřejný zájem dle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, který vyplývá primárně z hmotněprávních předpisů. Z těchto ustanovení tak nelze dovozovat, že jakékoli stanovisko vyjádřené orgány obce určuje, co je v posuzované věci veřejným zájmem – zájem obce se realizuje právě tím, že obec má v řízení postavení účastníka, má právo uplatnit své stanovisko k věci a toto stanovisko musí být správními orgány zváženo a vypořádáno, jak se také stalo. Za veřejný zájem ve smyslu § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona nelze ani považovat obecný zájem na dodržování povinností vyplývajících z rozhodnutí stavebního úřadu o povolení daného záměru a z předpisů veřejného stavebního práva: jak bylo výše vysvětleno, takový závěr by vedl k začarovanému kruhu, kdy by nebylo možné dodatečně povolit žádnou stavbu, a dané ustanovení stavebního zákona by tak bylo zcela obsoletní.

[30] Nejvyšší správní soud již rovněž výše vysvětlil, není ani pravdou, že správní orgány neformulovaly žádný veřejný zájem souladný s dodatečným povolením stavby. Z již shora citovaného rozsudku č. j. 6 As 410/2017-29 ostatně vyplývá, že v některých případech může být soulad s veřejným zájmem chápán již jako „splnění technických požadavků a předpokladů, které jsou vyžadovány pro povolení dotyčné stavby (soulad s těmito požadavky a předpoklady je oním veřejným zájmem)“.

[31] Stejně lze vypořádat též námitku stěžovatelky, že dodatečným povolením stavby nemohou být obcházeny konsensuální výstupy územního plánování (tj. předchozí územní rozhodnutí) – právní úprava dodatečného povolení stavby totiž umožňuje dodatečně povolit též stavbu, která není v souladu s předchozím územním rozhodnutím – viz § 129 odst. 4 větu druhou stavebního zákona (v projednávaném případě je stavba účelové komunikace v určité

pokračování

části užší a liší se též určité detaily napojení na přilehlou pozemní komunikaci; jak žalovaný konstatoval v napadeném rozhodnutí, rozdíl oproti pravomocnému územnímu rozhodnutí je pouze dílčí a spočívá v omezení původního záměru). Tato revize ovšem respektuje procedurální a věcný standard, který je vyhrazen územnímu řízení. Jak totiž vyplývá z § 129 odst. 2 věty osmé až desáté stavebního zákona, ustanovení upravující územní řízení se použijí přiměřeně i pro řízení o dodatečném umístění stavby, zejména ohledně posuzování přípustnosti záměru, okruhu a práv účastníků řízení. Stěžovatelka přitom konkrétně neuvádí, v čem v posuzované věci procedurální a věcný standard územního řízení neměl být respektován.

[32] Zcela obecná a nekonkrétní je i námitka stěžovatelky týkající se údajného nesouladu dodatečně povolené stavby s územně plánovací dokumentací. Soud zde připomíná svou ustálenou judikaturu, podle níž řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Nejvyšší správní soud je tedy, vyjma případů taxativně uvedených, uplatněnými důvody kasační stížnosti vázán. Proto obsah a kvalita kasační stížnosti v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta. K tomu srov. rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60). Nejvyšší správní soud proto v tomto ohledu dává zapravdu krajskému soudu, že správní orgány se otázkou souladu s územně plánovací dokumentací podrobně zabývaly a jejich posouzení této otázky nelze nic vytknout (srov. bod 79 napadeného rozsudku).

[33] Konečně stěžovatelka brojí proti závěru správních orgánů a krajského soudu, že odvod dešťové vody z předmětné účelové komunikace byl řešen samostatně v rámci povolení vodního díla vodoprávním úřadem – Městským úřadem Trutnov ze dne 24. 3. 2011 a následně bylo užívání tohoto vodního díla povoleno kolaudačním souhlasem vydaným stejným vodoprávním úřadem dne 28. 5. 2018. Tento kolaudační souhlas je založen ve správním spise stavebního úřadu pod č. 12 (přestože krajský soud v napadeném rozsudku mylně uvedl, že se tento dokument v správním spise nenachází). Z tohoto kolaudačního souhlasu Nejvyšší správní soud ověřil, že uvedené zjištění stavebního úřadu je správné a dešťová kanalizace ve skutečně realizované podobě byla vskutku kolaudována včetně odlišného počtu kanalizačních vpustí (oproti původnímu projektu). Z tohoto důvodu je správný i závěr správních orgánů, že v řízení o dodatečném povolení stavby již nebylo namístě řešit otázku dešťové kanalizace, která byla posouzena v jiném řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud neshledal stěžovatelkou namítané vady a nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Kasační stížnost je tedy nedůvodná. Proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[35] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože nebyla ve věci

úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující náklady jeho běžné úřední činnosti

[36] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným žádná povinnost uložena nebyla, a soud neshledal ani důvod hodný zvláštního zřetele, proto ani jim soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. října 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu