



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců Mariana Kokeše a Lubomíra Majerčíka, ve věci

žalobců: a) M. M.
b) M. M.
c) L. M.
všichni zastoupeni advokátkou JUDr. Paulínou Skaličkovou
sídlem Jindřicha Pruchy 310, 686 01 Uherské Hradiště

proti
žalovanému: Krajský úřad Zlínského kraje
sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2022, č. i. KUZZ 27102/2022,
sp. zn. KUSP 15881/2022 ÚP-Do,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím ze dne 14. 4. 2022, č. i. KUZZ 27102/2022, sp. zn. KUSP 15881/2022 ÚP-Do (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobců

a současně potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Uherský Ostroh, odboru stavebního úřadu a přestupkové agendy (dále jen „stavební úřad“) ze dne 27. 1. 2022 č. j. MUUO 334/2022MIK, sp. zn. SU/3040/2020/SÚ-MIK. (dále jen „stavební rozhodnutí“), kterým stavební úřad nařídil žalobcům odstranění stavby označené jako „Betonová plocha o rozměrech cca 6,0m x 15,0m v místě odstraněné rybářské boudy č. X“ (dále též „stavba“) na pozemcích parc. č. XA (ostatní plocha), parc. č. XB (vodní plocha) a parc. č. XC (ostatní plocha) v katastrálním území X, realizované bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Jedná se o stavbu betonové plochy o rozměrech cca 6 x 15 m a na ní realizovaného jednopodlažního objektu se sedlovou střechou a půdní vestavbou, obloženého dřevěným obkladem.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobci navrhuji, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Napadené rozhodnutí je nesprávné, nezákonné a zasáhlo do veřejného subjektivního práva žalobců. Žalobci jednali v souladu s právními předpisy a v dobré víře, že jednají v souladu s dříve vydanými akty veřejné správy. Správní orgány se nevypořádaly s důkazy, které žalobci v průběhu řízení předložili.
3. Žalobci realizovali rekonstrukci stávající, dříve řádně povolené stavby, došlo k nahrazení zchátralých dřevěných komponentů jinými, nebyla realizována nová stavba. Jednali v zájmu ochrany nejen majetku osob, který vlivem povětrnostních a místních vlivů utrpěl poškození, ale zejména v zájmu ochrany veřejného zájmu na ochranu vod, aby chátrající chata nemohla vodní zdroj znečistit či ohrozit jeho nezávadnost. Pokud se jedná o stavbu stavěnou ze dřeva, je po uplynutí určité doby nutno ji zrekonstruovat. Je zachován charakter původní stavby, nedošlo ke kompletní demolici původní stavby. Rekonstrukce a renovace proběhly na původní základové desce. Je třeba zohlednit konstrukční charakter původní stavby. Vzhledem k použitému materiálu byla nutná rekonstrukce rozsáhlejší. Stavba bude užívána k účelu, pro jaký byla v minulosti povolena. Rybářská bouda je místem, které je způsobilé sloužit k rekreaci osob a rybaření.
4. Žalobci předložili dokumenty od předchozích vlastníků, z nich je zřejmé, že došlo k řádnému schválení výstavby. Na počátku 70. let došlo k několika správním řízením o odstranění staveb (chat), vždy však byla rozhodnutí o odstranění staveb jako nezákonná zrušena. Na B. M. byla v minulosti rybářská chata č. X převedena a s ní veškerá práva a povinnosti s ní spojené. V dokumentech se konstatuje, na základě jakých konkrétních veřejnoprávních aktů byla výstavba předmětné rybářské boudy povolena, a že tato byla vybudována v souladu s veškerými tehdejšími právními předpisy. Nedochozí k porušení platných právních předpisů. Objekt byl řádně zkolaudován a byl vybudován v souladu s tehdejšími právními předpisy, veřejnoprávními akty a stanovisky dotčených orgánů. Správní orgán tyto skutečnosti nikterak nerefletoval. Žalobci předložené uvedené dokumenty jsou způsobilé prokázat oprávněnost jejich tvrzení o tom, že nedochází k žádnému nedovolenému jednání.
5. Byl porušen princip jistoty, resp. princip rovnosti, v němž je obsažen požadavek předvídatelnosti práva a postupů orgánů veřejné moci při jeho aplikaci. V předmětné lokalitě je více obdobných objektů, které byly postaveny za totožných podmínek. U těchto objektů pak žádná pochybení ze strany orgánů veřejné správy shledána nebyla. Je tedy uplatňován nerovný přístup. Tento stav ani dobrou víru žalobců žalovaný nijak nerefletoval.

V souvislosti s tímto žalobci odkazují na judikaturu Ústavního soudu, dle které ke znakům právního státu patří také zásada právní jistoty, přičemž její nezbytnou součástí je předvídatelnost práva a postupu orgánů veřejné moci při jeho aplikaci (nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 a sp. zn. I. ÚS 520/06).

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

6. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a odkázal na napadené rozhodnutí. Žalobní body se shodují s odvolacími námitkami. Původní stavba chaty byla zcela odstraněna, na jejím místě realizována stavba nová. Podstatnou roli by nehrálo ani to, že by stavba byla realizována na původních základech. Není podstatné, nakolik se nová stavba původní stavbě podobá. Ani kdyby žalobci prováděli rekonstrukci chaty, nemohli by ji realizovat bez povolení stavebního úřadu. Nelze přisvědčit tomu, že žalobci jednali v dobré víře. Ani závažný technický stav stavby žalobce nezbavil povinnosti postupovat dle stavebního zákona. Prevenční povinnost nelze chápat jako výjimku ze zákonného postupu. Se zánikem původní stavby zanikla i oprávnění vyplývající z původního rozhodnutí o povolení. Na základě tohoto povolení nemohli vlastníci stavby umístit novou stavbu. Ničím nepodložené tvrzení žalobců o ostatních stavbách není možné zohlednit s ohledem na uplynutí času. Není zřejmé, o jaká správní řízení se jedná, jde jen o obecné tvrzení.

IV. Posouzení věci soudem

7. Krajský soud v Brně (dále také „soud“) ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), bez nařízení ústního jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí stavebního úřadu včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná**.
8. Předmětem sporu v nynější věci je, zda správní orgány postupovaly správně, pokud zahájily řízení o odstranění stavby a následně rozhodly o odstranění stavby. Proto bylo nutno posoudit, zda se jednalo o rekonstrukci či o novou stavbu a zda správní orgány porušily princip jistoty, rovnosti, tedy předvídatelnosti práva.
9. Dle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou „rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání“.
10. Dle § 2 odst. 5 stavebního zákona je změnou dokončené stavby „a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje, b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby (...)“.
11. Dle § 76 odst. 1 stavebního zákona „umísťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak.“
12. Dle § 108 odst. 1 stavebního zákona se stavební povolení „vyžaduje u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.“

13. Dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby „*vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*“
14. Dle § 129 odst. 2 stavebního zákona „*stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby (...). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti.*“
15. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobci podali žádost o dodatečné povolení stavby. Z úřední činnosti je krajskému soudu známo, že dodatečné stavební povolení stavebníkům vydáno nebylo, jejich žalobu proti zamítavému rozhodnutí projednává zdejší soud pod sp. zn. 29 A 169/2021. Jelikož neměl stavební úřad možnost jiného postupu, přistoupil k nařízení odstranění předmětné stavby.
16. Předně je tedy nutno zodpovědět otázku: jedná se v případě žalobců pouze o rekonstrukci původní stavby, tj. dřevěné chaty?
17. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) pojem rekonstrukce nezná. Z názvosloví stavebního zákona se obecně užívanému pojmu rekonstrukce nejvíce blíží *stavební úprava* dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Stavební úpravou je změna dokončené stavby, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Za stavební úpravu se považuje rovněž zateplení. Změnou dokončené stavby je jistě rekonstrukce i při jejím běžném, laickém chápání. Aby mohlo jít o změnu dokončené stavby, nesmí původní (dokončená) stavba zaniknout.
18. Problematikou zániku stavby se opakovaně zabýval Nejvyšší soud - „*nadzemní stavba zaniká a přestává být věcí ve smyslu práva tehdy, není-li již patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží*“ (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001). K zániku stavby tedy dochází odstraněním obvodových zdí prvního nadzemního podlaží. Nejenom z tohoto rozsudku Nejvyššího soudu vycházel i Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“): „*právní význam úplného odstranění stavby skladu až po úroveň základů spočívá navíc i v tom, že v takovém případě se již nejedná o stavební úpravu ani přístavbu stávajícího objektu. Jde o odstranění jedné stavby a vybudování stavby nové (...). Pro posouzení věci není podstatné, nakolik se nová stavba skladu původní stavbě podobá a nakolik se od ní má odchylovat*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2014 č. j. 6 As 120/2013-41). Realizaci nové stavby nelze považovat za stavební úpravu, viz rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2007 č. j. 8 As 31/2007-165: „*Odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu.*“
19. Z fotodokumentace obsažené ve správním spise soud zjistil, že původní dřevěná chata (rybářská bouda č. X) byla odstraněna. Namísto ní žalobci na více než dvojnásobné ploše (původní plocha stavby byla o rozměrech 4,25 x 2,95 m) vybudovali novou betonovou základovou desku, na ní zděnou budovu (obvodové zdivo). Zastavěná plocha nového objektu byla o rozměrech 13,10 x 6,00 m. Jedná se tedy o stavbu jiného půdorysu, z jiného

materiálu a jiného konstrukčního řešení. Je zřejmé, že ke stavbě nebyl relevantním způsobem použit žádný konstrukční prvek z původní dřevěné chaty. Zdejší soud tak dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, tedy že se nejedná o rekonstrukci tak, jak je obecně vnímána, ani o stavební úpravu či jinou změnu dokončené stavby dle stavebního zákona (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 10. 2022, č. j. 22 A 85/2021-42, též nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2015, č. j. 4 As 106/2015-55, a ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 216/2019-32, bod 19). Tvrzení žalobců, že rekonstrukce spočívala v pouhém nahrazení zchátralých dřevěných komponentů jinými, neodpovídá skutečnosti. Na shora položenou otázku je tak třeba odpovědět negativně.

20. Nová stavba byla realizována bez jakéhokoliv rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu. V tomto ohledu se soud ztotožňuje se žalovaným, že i v případě, kdy by žalobci skutečně prováděli rekonstrukci původní chaty, nemohli by ji realizovat bez povolení stavebního úřadu. Bez povolení je možné realizovat toliko stavební úpravy nezasahující do nosných konstrukcí stavby, nemění vzhled stavby ani způsob užívání stavby. Tyto totiž nevyžadují posouzení vlivu na životní prostředí a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby (viz § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona).
21. K důkazům, jež žalobci k žalobě předkládají (týkající se povolení stavby, resp. staveb bývalých vlastníků) soud uvádí, že tyto není třeba provádět, neb nejsou pro řešení případu podstatné a jsou tak důkazy pro toto řízení nadbytečnými. Soudu je z úřední činnosti známo, že tyto jsou obsaženy ve správním spise ve věci dodatečného povolení, jež zdejší soud řeší pod sp. zn. 29 A 169/2021, tudíž jsou žalovanému známy. Nelze přisvědčit žalobcům stran námitky, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s předloženými důkazy (vztahujícími se k historii původní stavby a jejím vlastníkům). Žalovaný správně uvedl, že se zánikem původní stavby (dřevěné chaty) zanikla i oprávnění vyplývající z původního rozhodnutí o jejím povolení. Původní rozhodnutí se vztahovalo na původní stavbu na předmětných pozemcích a na základě tohoto povolení nemohli vlastníci stavby poté, co původní stavba zanikla, umístit na předmětných pozemcích novou stavbu. Není nutné se tedy zabývat tím, zda byla původní stavba postavena v souladu s právním řádem a veřejnoprávními akty, či nikoliv. V nyní řešené věci jde o novou stavbu. To, zda žalobci postupovali v dobré víře v souladu s veřejnoprávními akty, na které odkazují, není pro řešenou věc relevantní. Tyto se týkaly toliko legality původní stavby. V posuzovaném případě nešlo o rekonstrukci původní stavby a její legalita je tak bezpředmětná. Podstatné je pouze to, že žalobci umístili na své pozemky stavbu bez udělených povolení.
22. K rekonstrukci žalobci přistoupili dle jejich tvrzení ve veřejném zájmu na ochranu vod – zchátralá stavba měla potenciál vodní zdroj znečistit. Zdejší soud má ve shodě s žalovaným za to, že ani závažný technický stav stavby nezbavil žalobce povinnosti postupovat dle stavebního zákona a ke svým činnostem si vyžádat odpovídající povolení (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 7. 2015, č. j. 4 As 106/2015-55). Pokud si žalobci nezjistili, jaké jsou zákonné možnosti výstavby v dané lokalitě, nepožádali o souhlas příslušné úřady a realizovali novou nepovolenou zděnou stavbu, lze tvrzení o provádění stavby ve veřejném zájmu na ochraně vod označit za účelové a nepravdivé. Je tedy zřejmé, že žalobci umístili a realizovali stavbu, což ani nepopírají. Neučinili tak ale v dobré víře a za účelem ochrany veřejného zájmu, jak tvrdí.

23. Žalobci dále namítají, že napadené rozhodnutí je v rozporu s jejich legitimním očekáváním a principem jistoty. Správní orgány totiž nepostihují obdobné stavby v okolí a je tak uplatňován nerovný přístup. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, vyplývá, že legitimní očekávání zakládá ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost či nečinnost orgánů veřejné moci, která potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Žalobci ve správním řízení (ostatně ani v řízení před soudem) neupozornili na jediný konkrétní případ, kdy by umístění a realizaci nové stavby obdobné stavbě žalobců v dotčeném území stavební úřad povolil, případně i přes absenci veřejnoprávních povolení orgány veřejné správy takovou stavbu tolerovaly a neučinily předmětem postihu. Žalobci tedy konkrétně neuvádí nic, na základě čeho by mohli nabýt legitimní očekávání určitého postupu veřejné správy, resp. co by dokumentovalo jejich rozdílný přístup vůči jednotlivcům ve srovnatelné situaci.
24. Nutno akcentovat, že by se nejednalo o legitimní očekávání, jehož ochrany by se žalobci mohli dovolávat, ani pokud srovnatelná stavba byla v daném území uvedeným způsobem umístěna a realizována bez reakce příslušných úřadů. Následovat správní praxi, jež by byla v rozporu se zákonem, by znamenalo povýšit postup správních orgánů nad zákonná ustanovení, což je v materiálním právním státě nežádoucí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, nebo ze dne 29. 6. 2016, č. j. 3 Afs 226/2015-51).
25. Na výše uvedeném nemění nic ani judikatura Ústavního soudu, na níž žalobci odkazují, neboť není na nynější věc přílehlavá. V nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 jde o situaci, kdy byla v rámci vyměřování starobního důchodu použita na stěžovatelův případ jiná norma, než očekával. Platnost mezinárodní smlouvy, jíž se dovolával, byla ukončena diplomatickou nótou, o čemž ale stěžovatel nevěděl a mezinárodní smlouva byla stále v příslušné sbírce zákonů. Nález ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06 se pak týkal postupu orgánů státní správy sociálního zabezpečení v rozporu s jejich dlouholetou praxí, když požadovaly zpětně uhrazení sociálního pojištění po francouzských státních příslušnících zaměstnaných v ČR podle cizích právních předpisů. S obecnými závěry žalobce a Ústavního soudu, že orgány veřejné moci mají jednat v souladu s principy legitimního očekávání, právní jistoty a předvídatelnosti práva, krajský soud samozřejmě souhlasí. K jednání správních orgánů, které by s těmito principy bylo v rozporu, však v nynější věci ze shora uvedených důvodů nedošlo.
26. Krajský soud uzavírá, že v předmětné věci byly splněny podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby, neboť se jednalo o stavu novou, jelikož původní stavby zcela zanikla. Nemohlo tedy jít o rekonstrukci původní stavby ani o stavební úpravy, jak žalobci tvrdili. Stavba nebyla dodatečně povolena, proto byly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o jejím odstranění. Žalovaný i stavební úřad se dostatečně a v souladu s právními předpisy vypořádali s námitkami žalobců. Napadené rozhodnutí neshledal soud nezákonným ani nepřezkoumatelným.

V. Závěr a náklady řízení

27. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
28. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 17. dubna 2024

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu