



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **F. S.**, zastoupený Mgr. Davidem Kroftou, advokátem se sídlem Tyršův dům, Újezd 450/40, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2022, č. j. 9 A 151/2019 - 85,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Odbor výstavby (posléze odbor územního rozvoje a výstavby) Úřadu městské části Praha 8 (dále jen „stavební úřad“) vydal žalobci jako stavebníkovi dne 3. 7. 2003 pod č. j. OV/2002/4112/Lj, podle § 39 a 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), společné rozhodnutí o umístění a povolení stavby „Zařízení pro provoz a údržbu zeleně“ na pozemku parc. č. XA v k. ú. K. (dále jen „stavba“). Účelem stavby bylo využívat ji v souvislosti s obhospodařováním sousedních pozemků plnicích funkci lesa.

[2] Žalobce následně několikrát požádal o změnu stavby před jejím dokončením. Rozhodnutím ze dne 11. 1. 2007, č. j. OV/P8/2006/4733/Lj/4, mu stavební úřad postupem podle § 115 a 118 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), povolil změnu týkající se nosné konstrukce. Rozhodnutím ze dne 25. 3. 2009, č. j. MCP8 034249/2009, došlo k prodloužení lhůty pro dokončení stavby do 1. 3. 2012. Dalším rozhodnutím ze dne 19. 8. 2010, č. j. MCP8 082621/2010, stavební úřad souhlasil s návrhem na výstavbu podzemního podlaží za účelem zřízení garáže. Dalšími dvěma rozhodnutími ze dne 23. 10. 2012, č. j. MCP8 142632/2012, a ze dne 13. 1. 2015, č. j. MCP8 004290/2015, došlo k opětovnému prodloužení lhůty pro dokončení stavby do 1. 11. 2014 a následně do 1. 11. 2016.

[3] Dne 31. 10. 2016 podal žalobce žádost o povolení změny stavby před dokončením datovanou ke dni 25. 10. 2016. Návrh změny spočíval v umístění služebního bytu v rámci stavby. Stavební úřad provedl dne 3. 11. 2016 kontrolní prohlídku stavby a zjistil, že žalobce provádí stavbu v rozporu s uvedenými povoleními – nebyly např. dodrženy požadavky na výšku jednotlivých částí stavby, povolená konstrukční řešení nosných obvodových zdí či původní vnitřní členění jednotlivých místností s ohledem na původní účel stavby. Stavební úřad přípisem ze dne 29. 11. 2016 oznámil žalobci zahájení řízení o odstranění stavby, a to písemností pod č. j. MCP8 155112/2016.

[4] Žalobce následně dne 2. 1. 2017 podal žádost o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, ve smyslu čl. II. zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Stavební úřad svým rozhodnutím ze dne 8. 6. 2018, č. j. MCP8 142590/2018, podle § 51 odst. 3 správního řádu tuto žádost zamítl.

[5] Žalobce napadl dané rozhodnutí odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 9. 2019, č. j. MHMP 1526362/2019, odvolání podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Dospěl k závěru, že stavba svým vnitřním stavebně technickým řešením a navrženým užíváním jednotlivých místností nezaručuje způsob užívání stavby jako *zařízení pro provoz a údržbu zeleně*, jenž byl žalobci původně povolen. Žalovaný se rovněž zabýval tím, jaký má na dané správní řízení dopad opatření obecné povahy č. 55/2018 účinné od 12. 10. 2018 – *Změna územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 2832/00*, (dále jen „*změna ÚP*“). Podle ní lze v ploše s funkčním využitím *LR – lesní porosty* (v níž se stavba nachází) umístit jako *výjimečně přípustnou stavbu sloužící péči o les, k plnění funkce lesa, jeho ochraně a revitalizaci, provozu a údržbě*. Žalobce však neprokázal, že stavba bude skutečně sloužit k funkci uvedené ve změně ÚP. Za takové situace není splněna podmínka podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, neboť žalobce neunesl důkazní břemeno týkající se toho, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a s dalšími akty uvedenými v daném ustanovení.

[6] Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu. Namítal zejména, že správní orgány vyvíjely protiprávní snahu o odstranění stavby, ačkoli žalobce prováděl stavební činnost na základě stavebních povolení. Řízení o odstranění stavby nebylo možno zahájit na základě nevýznamných odchylek od původních rozhodnutí. Nadto tvrdil, že účel

pokračování

stavby je zcela v souladu se zákonem a nikdy nedošlo k jeho změně. Tento účel stavební úřad rovněž již posoudil, přičemž stavbu povolil rozhodnutím ze dne 3. 7. 2003.

[7] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zdůraznil, že podle judikatury správních soudů stavebník nese důkazní břemeno týkající se splnění podmínek dle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Zároveň upozornil, že se v řízení o dodatečném povolení stavby vychází z územně plánovací dokumentace účinné ke dni rozhodování o dodatečném povolení. Stavebník tak nese v důsledku absence své dobré víry na počátku stavební činnosti riziko, že se v průběhu řízení může změnit územně plánovací dokumentace tak, že již nebude možné jeho stavbu dodatečně legalizovat.

[8] Městský soud uvedl, že žalobce provedl změny, které zahrnovaly například propojení bytu v 1. NP stavby s obyvatelným podkrovím namísto původního nevyužitého půdního prostoru, dispoziční rozdělení stavby na menší místnosti, instalaci kuchyňské linky a přeměnu původního prostoru garáže na místnost s podlahovým vytápěním a francouzskými okny se vstupem na terasu. Dále dovodil, že ačkoli původní územní plán výjimečně připouštěl umístit v ploše LR *služební byty*, změna ÚP nahradila tuto možnost podmíněným umístěním *stavby sloužící péči o les*. Jelikož posouzení povahy *stavby sloužící péči o les* ve smyslu změny ÚP závisí na propojení funkce dané stavby s jejím účelem zaměřeným účelem (údržbou a péčí o les), je na případném stavebníkovi, aby v souladu s § 129 odst. 3 stavebního zákona zdůvodnil a doložil, že provedené stavební úpravy jsou v souladu s územním plánem. To však žalobce v projednávané věci neučinil. Podle projektové dokumentace pro dodatečné provedení stavby je účelem stavby „*zabezpečení vhodných materiálních podmínek a vytvoření pracovního zázemí pro společensky prospěšnou činnost aktivistů [...], která se bude uskutečňovat pod vedením odborně způsobilých osob při provozu a údržbě zeleně.*“ Stavba bude sloužit „*pro potřeby zlepšování stavu krajinných a přírodních hodnot uvedené funkční plochy, která je součástí celoměstského systému zeleně v příměstské lokalitě pod Dáblíckým hájem.*“ Jejím provozovatelem bude Nadace Collegium Marianum (dále jen „nadace“), která bude zajišťovat odbornou pomoc vlastníkům zeleně i pro potřeby pozemků k určení funkce lesa o celkové výměře přesahující 250 ha.

[9] Podle městského soudu žalobce neprokázal, že stavba bude po provedených a nepovolených úpravách mít charakter *stavby sloužící péči o les* ve smyslu změny ÚP. Deklarovaný účel stavby a model jejího budoucího užívání nezaručuje, že bude takto skutečně využívána a že tímto užíváním naplní podmínky dané změnou ÚP.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatel má předně za to, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, jelikož městský soud neprovedl důkazy, které stěžovatel navrhoval. V napadeném rozsudku uvedl, že dané dokazování neprovedl, neboť šlo o návrhy důkazů listinami založenými ve správním spisu. S tím však stěžovatel nesouhlasí. Navrhované důkazy obsahem spisu nebyly a v některých případech ani být nemohly, neboť jsou označeny pozdějším datem

než rozhodnutí žalovaného. Jde např. o vyjádření Odboru územního rozvoje žalovaného ze dne 18. 11. 2019, č. j. MHMP 2303201/2019 (dále jen „vyjádření žalovaného“), podle něhož stavba z pohledu územního plánování nepředstavuje změnu v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Další listiny, jimiž nebylo provedeno dokazování, jsou dvě smlouvy o spolupráci z 15. 8. 2019 uzavřené mezi stěžovatelem a dalšími osobami a dále kontrolní geodetické zaměření stavby s dokumentací. Stěžovatel kromě toho poukazuje na sdělení žalovaného ze dne 2. 1. 2020, č. j. MHMP 4346/2020, podle něhož došlo ke ztrátě správního spisu. Ani důkaz touto listinou městský soud neprovedl. Stěžovatel mu dále vytýká, že nekriticky přejal skutkové závěry rozhodnutí žalovaného, ačkoli nemají oporu ve správním spisu a jsou v rozporu s důkazy, které stěžovatel předložil.

[12] Podle tvrzení stěžovatele nikdy během realizace stavby nedošlo ke změně jejího funkčního využití. Stavební úřad již jednou platně posoudil, že se účel stavby shoduje s požadavky územního plánu, a to svým rozhodnutím ze dne 3. 7. 2003. Dále uvádí, že dne 31. 10. 2016 požádal o povolení změny stavby před dokončením. Podle jeho slov s touto změnou souhlasila pracovnice stavebního úřadu J. L., jelikož změny představovaly nepodstatné odchylky od původní projektové dokumentace a nové uspořádání neměnilo původní povolené funkční využití stavby. Pracovnice stavebního úřadu dále údajně postupovala podle § 118 odst. 6 stavebního zákona, přičemž podle stěžovatele byla jeho žádost „*zcela v intencích ustanovení § 118 odst. 7*“ stavebního zákona. Stěžovatel má za to, že městský soud tato skutková zjištění opomenul a nesprávně uvedl, že dané skutečnosti zůstaly pouze v rovině tvrzení.

[13] Dále stěžovatel uvádí, že o žádosti o povolení změny stavby před dokončením stavební úřad nerozhodl, nýbrž doručil stěžovateli oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 29. 11. 2016 spolu s výzvou k podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Pracovnice stavebního úřadu K. P. mu následně doporučila, aby svou žádost o povolení změny stavby před dokončením vzal zpět, neboť procesně vhodným postupem je podání žádosti o dodatečné povolení stavby. Stěžovatel tak učinil a stavební úřad tuto žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Stěžovatel má za to, že daný postup byl nesprávný, nerespektoval dosavadní průběh stavby a předchozí rozhodnutí ve věci. Podle stěžovatele došlo k neočekávané a zásadní změně názoru stavebního úřadu, který je v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejm. se zásadou legitimního očekávání. Žalovaný však uvedené zásadní změně názoru stavebního úřadu nevěnoval pozornost, neboť podle něj nejsou o osobních jednáních na stavebním úřadu ve spisu založeny žádné písemnosti. Protokol o takovém jednání by stavební úřad byl povinen vyhotovit. Stěžovatel má nicméně za to, že nebyl-li předmětný protokol vyhotoven, nelze to přičítat k jeho tíži. Přesto městský soud rovněž opomenul, že správní spis tento zásadní protokol neobsahuje, ačkoli k jeho vyhotovení byl stavební úřad povinen.

[14] Stěžovatel dále namítá, že došlo k nesprávnému posouzení souladu stavby se změnou ÚP. Trvá na tom, že z deklarovaného účelu stavby lze předpokládat souvislost provedených úprav s funkcí, kterou má plnit jako *stavba sloužící péči o les*. Poukazuje i na to, že dne 18. 2. 2016 uzavřel s nadací smlouvu o spolupráci, na jejímž základě měla užívat pracovní zázemí uvnitř stavby. V rámci stavby měla vyvíjet zejm. činnosti „*související s problematikou ochrany přírodního prostředí, metod množení a pěstování rostlin*“.

pokračování

Dále stěžovatel upozorňuje, že žalovaný ve svých stanoviscích z let 2002 a 2017, jež jsou součástí správního spisu, „s realizací stavby souhlasil“ a deklaroval její soulad s územním plánem. Proto stavba podle stěžovatele stále naplňuje předpoklady podmíněného přípustného využití funkční plochy LR i ve znění změny ÚP. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že se nelze odvolávat na obsah stanovisek, pokud nenajdou své pozitivní uplatnění v rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby. Stěžovatel k tomu doplňuje, že nelze k jeho tíži přičítat, že tato stanoviska v rozhodnutí žalovaného reflektována nebyla a že je žalovaný opomenul. Dále z napadeného rozsudku vyplývá, že stěžovatel bez povolení provedl stavební úpravy, které nejsou z pohledu regulativů územního plánu přípustné ani zanedbatelné. Stěžovatel má za to, že je tento názor neodůvodněný, a tedy nepřezkoumatelný, jakož i v rozporu s vyjádřením žalovaného. Z něj podle stěžovatele vyplývá, že změny stavby, k jejichž povolení stěžovatel podal žádost dne 31. 10. 2016, jsou pouze drobné a nepředstavují změny v území z pohledu územního plánování.

[15] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s argumentací napadeného rozsudku. K neprovedení dokazování určitými listinami uvádí, že tyto listiny nemohou prokázat soulad stavby s územním plánem ve smyslu § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona. Rovněž poukazuje na to, že stěžovatel s pracovníci stavebního úřadu J. L. nemohl komunikovat ve věci své žádosti o povolení změny stavby před dokončením podané dne 31. 10. 2016, neboť daná pracovnice skončila svůj pracovní poměr ke dni 30. 11. 2015. Tvrdí-li stěžovatel, že úpravu stavby týkající se výstavby služebního bytu předem projednal se stavebním úřadem, který s touto změnou souhlasil, pak je třeba upozornit, že taková změna podléhá povolení v režimu změny stavby před jejím dokončením, přičemž správní spis takové povolení neobsahuje. Pokud jde o stěžovatelův odkaz na vyjádření žalovaného, to obsahuje nepřesné informace (např. o vydání stavebního povolení dne 11. 1. 2017, které stavební úřad ve skutečnosti nevydal), neboť odbor územního rozvoje žalovaného, který byl k vyjádření příslušný, neměl k dispozici kompletní podklady týkající se dané věci. Žalovaný z daného vyjádření při vydání rozhodnutí, jež stěžovatel napadl žalobou, nemohl vycházet, neboť k jeho vyhotovení došlo o více než dva měsíce později oproti datu vyhotovení rozhodnutí žalovaného. Tímto vyjádřením nadto nelze zasáhnout do působnosti stavebního úřadu ve smyslu § 90 písm. a) stavebního zákona. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[16] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného doplnil, že podle jeho názoru nalezla stanoviska žalovaného z let 2002 a 2017 a stavebního úřadu ze dne 7. 2. 2017 pozitivní uplatnění ve vyjádření žalovaného, v němž uvedl, že je projektová dokumentace pro dodatečné povolení stavebních úprav v souladu s podmínkami změny ÚP.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu

s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud v první řadě připomíná, že kvalita žaloby předurčuje kvalitu a obsah rozhodnutí soudu a že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej,*“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, odst. [32]). Uvedené stejnou měrou platí i pro formulaci kasační stížnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2019, č. j. 6 As 137/2019 - 55).

III. a) K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[20] Nejvyšší správní soud se v rámci vypořádání kasačních námitek nejprve zaměří na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Platí totiž, že v případě existence vad stanovených v § 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.

[21] Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publ. pod č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76). Rozhodnutí, které je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, obsahuje takové vady skutkových zjištění, které utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je dále takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. např. rozsudky NSS ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. např. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

pokračování

[22] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že městský soud přdestřel názor, který „je neodůvodněný konkrétními důvody, a tudíž nepřezkoumatelný“. Nejvyšší správní soud s touto námitkou nesouhlasí, neboť městský soud v napadeném rozsudku podrobně rozvedl, proč má za to, že stavební úpravy provedené stěžovatelem nejsou z pohledu územního plánu přípustné (srov. odst. 40-42 napadeného rozsudku). Stejně tak z daného odůvodnění vyplývá, že provedené úpravy nejsou zanedbatelné, neboť došlo k významné změně několika prvků stavby. Na jejich základě byl popřen původní účel stavby, která měla souviset s obhospodařováním sousedních pozemků plnicích funkci lesa. Provedené stavební úpravy naopak značí přebudování stavby na objekt s povahou rodinného domu (srov. odst. 45 napadeného rozsudku). Názor stěžovatele tak nereflektuje skutečný obsah odůvodnění napadeného rozsudku. Tímto je vypořádána i další kasační námitka, podle níž městský soud nekriticky přejal skutkové závěry rozhodnutí žalovaného, ačkoli nemají oporu ve správním spisu a jsou v rozporu s důkazy, které stěžovatel předložil. Z nadepsaného naopak vyplývá, že městský soud své závěry odůvodnil.

[23] Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že neprovedl jím navrhované důkazy, konkrétně dvě smlouvy o spolupráci z 15. 8. 2019, vyjádření žalovaného a kontrolní geodetické zaměření s dokumentací. Tím rovněž zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

[24] Podle judikatury zdejšího soudu není krajský soud ve smyslu § 52 odst. 1 s. ř. s. povinen provést všechny důkazy navržené účastníkem řízení nebo osobou zúčastněnou na řízení. Správní soud si totiž standardně vystačí s obsahem správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS). Pokud však soud důkaznímu návrhu nevyhoví, musí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2006, č. j. 1 Azs 218/2004 - 89, ze dne 8. 12. 2022, č. j. 2 Afs 23/2022 - 41, odst. [27], či ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS). Z posledně jmenovaného rozsudku výslovně vyplývá, že „neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále lze užít argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnout provedení důkazu lze konečně pro jeho nadbytečnost, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto,“ (zvýraznění doplněno).

[25] Nejvyšší správní soud nepovažuje za opodstatněný závěr městského soudu, podle něhož jsou listiny, které stěžovatel navrhl k provedení dokazování, založeny ve správním spisu, a proto jimi dokazování neprovedl (srov. odst. 52 napadeného rozsudku). Není totiž patrné, že by se listiny ve správním spisu nacházely. Městský soud však podle názoru Nejvyššího správního soudu přesto nepochybil, pokud dokazování uvedenými listinami neprovedl.

[26] Dne 12. 2. 2020 zaslal stěžovatel městskému soudu repliku, v níž navrhoval provedení dokazování výše uvedenými smlouvami o spolupráci, jejichž předmětem je poskytování pozemku, na němž se nachází stavba, k uskutečňování volnočasových

a vzdělávacích aktivit „*děti a žáků a případně i dalších osob*“. Důkazy podle obsahu repliky měly směřovat k prokázání tvrzení, že se dané aktivity neodehrávají uvnitř stavby (s ohledem na její nezkolaudování) a že ji osoby fakticky neužívají, jak tvrdil žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 9. 1. 2020. Naopak, uvedené aktivity se uskutečňují vně stavby, na daném pozemku. Otázka řešená v řízení před soudem se však netýkala faktického užívání pozemku, na němž se stavba nachází, nýbrž stavby samotné. Ta měla v souladu se změnou ÚP sloužit *pěči o les, k plnění funkce lesa, jeho ochraně a revitalizaci, provozu a údržbě*, a tento způsob provozování stavby stěžovatel neprokázal, jak uvedli žalovaný (srov. str. 11 daného rozhodnutí) i městský soud (srov. odst. 47 napadeného rozsudku). Dané smlouvy tak podle nadepsaných tvrzení stěžovatele neměly směřovat k prokázání rozhodné skutečnosti a ani k němu směřovat nemohly, neboť se jejich předmět s účelem uvedeným ve změně ÚP míjí. Městský soud tak dokazování jejich prostřednictvím správně neprovedl.

[27] Pokud jde o listiny obsahující kontrolní geodetické zaměření s dokumentací, ani ty nemohly vést k prokázání souladu stavby s podmínkami změny ÚP, neboť z nich nijak nevyplývá účel stavby. Ohledně vyjádření žalovaného lze se stěžovatelem souhlasit v tom směru, že dané vyjádření datované k 18. 11. 2019 nemohlo být v době vydání rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2019 součástí správního spisu. To však s ohledem na ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. předurčuje jeho relevanci, neboť *správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Městský soud proto nepochybil, pokud k danému vyjádření v řízení nepřihlížel a důkaz jím neprováděl.

[28] Stěžovatel dále upozorňuje, že došlo podle sdělení žalovaného ke ztrátě správního spisu, a městský soud přesto neprovedl dokazování listinami, které stěžovatel navrhoval. K tomu zdejší soud uvádí, že stavební úřad podle svého přípisu ze dne 14. 11. 2019, č. j. MCP8 360148/2019, obdržel po skončení odvolacího řízení od žalovaného vrácený spisový materiál sp. zn. MCP8 000497/2017/OV.Pes, týkající se řízení před stavebním úřadem, který neobsahoval veškeré původně v něm vedené listiny. Na to reagoval přípisem ze dne 16. 12. 2019, č. j. MHMP 2475471/2019, žalovaný, podle něhož nebyly zjištěny žádné skutečnosti nasvědčující tomu, že by stavebnímu úřadu vrátil nekompletní spis. Zároveň uvedl, že ve spisu pod sp. zn. S-MHMP 1300426/2018/STR jsou založeny písemnosti vztahující se k odvolacímu řízení. Z uvedeného tak není zřejmé, že by správní orgány v době rozhodování vycházely z neúplného správního spisu – stavební úřad zaslal žalovanému svůj správní spis v kompletní podobě a žalovanému není známo, že by odeslal nazpět neúplný spis. Z uvedeného nevyplývá, že by rozhodnutí správních orgánů v projednávané věci byla obecně zatížena vadou řízení ani nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Došlo-li následně k částečné ztrátě správního spisu stavebního úřadu, nemůže to mít vliv na zákonnost správních rozhodnutí z důvodu časové souslednosti daných událostí.

[29] Ohledně zákonnosti napadeného rozsudku je třeba připomenout, že žalovaný v přípisu ze dne 2. 1. 2020, č. j. MHMP 4346/2020, uvedl, že požádal stavební úřad o součinnost při rekonstrukci spisu, o vyhotovení opisu stejnopisu rozhodnutí stavebního úřadu a dalších písemností, které byly v rámci prvoinstančního řízení vydány. Zároveň požádal stěžovatele, aby mu zaslal podklady, které dosud v průběhu řízení předložil. To

pokračování

stěžovatel učinil přípisem ze dne 3. 2. 2020. Dne 13. 1. 2020 zaslal žalovaný městskému soudu rekonstruovaný spis stavebního úřadu i svůj správní spis. Dne 13. 3. 2020 pak městskému soudu doplnil dokumenty, které mu dne 3. 2. 2020 zaslal stěžovatel. Z výše uvedeného opět nevyplývá, že by městský soud rozhodoval na základě neúplného spisu stavebního úřadu; tomu ostatně odpovídá i celkový objem správního spisu, který má zdejší soud k dispozici. Námitka stěžovatele je nadto značně obecná, neboť neuvádí, jaká konkrétní část správního spisu by měla při projednávání před městským soudem absentovat a jak by se taková skutečnost měla promítnout do porušení jeho veřejných subjektivních práv. Nejvyšší správní soud tak rovněž toliko v obecné rovině nemůže stěžovateli přisvědčit, že by řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku, ani že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

III. b) K nesprávnému hodnocení skutkových okolností a nesprávnému právnímu posouzení

[30] Na podkladu dalších tvrzení uvedených v kasační stížnosti stěžovatel dovozuje, že městský soud v napadeném rozsudku nesprávně vyhodnotil relevantní skutkové okolnosti a zároveň došlo v průběhu správního řízení k podstatným procesním vadám, které městský soud v napadeném rozsudku nezohlednil.

[31] V tomto směru nelze tvrzením stěžovatele přisvědčit. Má-li stěžovatel za to, že stavební úřad souhlasil s jeho žádostí o povolení změny stavby před dokončením podanou dne 31. 10. 2016 a že pracovnice stavebního úřadu postupovala v souladu s § 118 odst. 6 stavebního zákona, pak tyto okolnosti nijak neprokazuje. Naopak je ze spisu zřejmé, že oznámením ze dne 29. 11. 2016, č. j. MCP8 155112/2016, stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, neboť při výkonu stavebního dozoru zjistil, že stěžovatel provádí stavbu v rozporu s rozhodnutími stavebního úřadu. Zcela mimochodná je pak úvaha, že uvedená žádost byla podána s cílem postupovat podle § 118 odst. 7 stavebního zákona, neboť dané ustanovení bylo do zákona vloženo až s účinností od 1. 1. 2018. Stěžovatel dále uvádí, že stavební úřad nerozhodl o jeho žádosti o povolení změny stavby před dokončením a namísto toho mu doručil oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že uvedenou žádost vzal podáním ze dne 4. 11. 2016 zpět; nelze proto stavebnímu úřadu vytýkat, že o žádosti meritorně nerozhodl.

[32] Pokud stěžovatel tvrdí, že postup pracovnice stavebního úřadu byl nesprávný a v rozporu s dosavadními rozhodnutími ve věci, stejně jako se zásadou legitimního očekávání, nijak přitom nepolemizuje s argumentací městského soudu, který totožnou námitku již vypořádal v odst. 36-39 napadeného rozsudku. Stejně jako není účelem kasační stížnosti pouhé opakování žalobních námitek, není ani smyslem soudního přezkumu opakovat již jednou vyřčené. Nejvyšší správní soud proto v podrobnostech odkazuje na uvedenou část odůvodnění napadeného rozsudku, s níž se ztotožňuje (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 2. 2024, č. j. 3 Afs 423/2021 - 51, odst. [69]). Důvodná není ani námitka, podle níž ve správním spisu absentuje protokol z osobního jednání stěžovatele na stavebním úřadu, neboť se týká tvrzené absence protokolu ve smyslu § 18 odst. 1 správního řádu, avšak v řízení o povolení změny stavby před dokončením zahájeném výše

uvedenou žádostí stěžovatele. V projednávaném případě však správní orgány rozhodovaly ve věci žádosti o dodatečné povolení stavby. Otázka eventuální vady řízení ve věci povolení změny stavby před dokončením nemá na posouzení projednávaného případu vliv.

[33] Stěžovatel dále rozporuje právní posouzení městského soudu, podle něhož stavba není v souladu se změnou ÚP. Poukazuje přitom na rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 7. 2003 a další dokumenty, jimiž správní orgány deklarovaly soulad stavby s územním plánem.

[34] Podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona „*stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že 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.*“

[35] Nejvyšší správní soud poukazuje na odst. 43 a 44 napadeného rozsudku, v nichž městský soud přiléhavě odkázal na judikaturu zdejšího soudu, podle níž správní orgány při rozhodování o dodatečném povolení stavby posuzují soulad dodatečně povolované stavby s územním plánem účinným ke dni vydání rozhodnutí (srov. např. rozsudky ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42, ze dne 21. 3. 2018, č. j. 7 As 3/2018 - 36, odst. [37], či ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37, odst. [18]). Je to totiž stavebník, který v daném řízení nese v důsledku absence své dobré víry na počátku stavební činnosti riziko, že se kdykoliv v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby může změnit územně plánovací dokumentace tak, že již nebude možné stavbu dodatečně legalizovat. Ze stavebního zákona nelze dovodit legitimní očekávání, že ke změně územně plánovací dokumentace nedojde, nebo že k této změně nebude stavební úřad při rozhodování o dodatečném povolení přihlížet (srov. rozsudek ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019 - 49, odst. [48]).

[36] Nejvyšší správní soud nevidí důvod se od nadepsané judikatury odchýlit. V posuzované věci není relevantní soulad umístění stavby s územním plánem v předchozích řízeních o povolení stavby, případně o změně stavby před dokončením, nýbrž soulad umístění stavby s územním plánem účinným v době rozhodování žalovaného. Argumentace týkající se platných posouzení v minulosti je tak lichá. Stejně tak nelze hodnocení splnění podmínky podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona v rámci rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bez dalšího nahradit jinými dokumenty. Lze tak souhlasit se závěry městského soudu, podle nichž se nelze odvolávat na obsah stanovisek, pokud nenajdou své pozitivní uplatnění v rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby. Stěžovatel má za to, že mu nelze klást k tíži skutečnost, že žalovaný předmětná stanoviska v rozhodnutí opomenul. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný dokumenty nereflekoval právě proto, že v mezidobí došlo ke změně ÚP, v důsledku čehož musel posoudit soulad umístění stavby s územním plánem opětovně.

[37] Nakonec stěžovatel namítá, že splnil podmínky možnosti podmíněného umístění stavby jakožto *stavby sloužící péči o les* ve smyslu změny ÚP. Z účelu stavby lze předpokládat souvislost provedených úprav s funkcí, kterou má plnit jako *stavba sloužící péči o les*. Nadto stěžovatel uzavřel s nadací smlouvu, podle níž má nadace v rámci stavby

pokračování

vyvíjet činnost související s problematikou ochrany přírodního prostředí. Tuto smlouvu městskému soudu doložil.

[38] Nejvyšší správní soud opětovně poukazuje na svou rozhodovací praxi, podle níž v řízení o dodatečném povolení stavby musí být naplnění podmínek pro možnost dodatečného povolení ve smyslu § 129 odst. 3 stavebního zákona prokázáno nepochybně. Důkazní břemeno v těchto otázkách tíží vždy žadatele o dodatečné povolení stavby (srov. rozsudky ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012 - 36, publ. pod č. 3117/2014 Sb. NSS, ze dne 10. 8. 2022, č. j. 10 As 488/2021 - 48, odst. [18], či ze dne 18. 8. 2023, č. j. 4 As 429/2021 - 36, odst. [22]). K témuž závěru dospěl i městský soud, přičemž správně uvedl, že v dané situaci přichází v úvahu i zkoumání dosavadního skutečného a konkrétního způsobu využívání stavby, a to s ohledem na povinnost stěžovatele prokázat, že materiálně opravdu jde o stavbu, kterou lze v souladu s územním plánem na dané funkční ploše umístit (srov. odst. 48 napadeného rozsudku).

[39] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatele, podle něhož stavba naplňuje podmínky *stavby sloužící péči o les* ve smyslu změny ÚP. Opět lze v podobnostech odkázat především na odst. 45 a násl. napadeného rozsudku, jakož i na str. 10 a násl. rozhodnutí žalovaného, s jejichž obsahem se zdejší soud ztotožňuje. Obecně je třeba podotknout, že stěžovatel v projektové dokumentaci pro dodatečné stavební povolení tvrdil, že stavba má sloužit především rekreačním a vzdělávacím účelům a pouze okrajově cíli *údržby zeleně*, který je nadto velmi nekonkrétní. Stejně tak mají tyto činnosti vyvíjet především děti, žáci, aktivisté a další osoby spolupracující s právníckými osobami, jejichž účel neodpovídá péči o les. Ani charakter úprav v rámci stavby nekoresponduje s tím, že by měla sloužit péči o les. Za těchto okolností nelze přisvědčit stěžovateli, že unesl důkazní břemeno ve smyslu § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona týkající se souladu stavby a územního plánu.

[40] Nejvyšší správní soud je v souladu se zásadou procesní ekonomie oprávněn některé části odůvodnění napadeného rozsudku korigovat a nahradit svým odůvodněním, pakliže shledá, že důvody rozsudku v dostatečné míře ob stojí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 10. 2023, č. j. 7 As 84/2023 - 56, odst. [30], či ze dne 15. 11. 2022, č. j. 3 Ads 146/2021 - 41, odst. [37]). S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že zdejší soud částečně korigoval závěry městského soudu týkající se provedení dokazování listinami, které navrhl stěžovatel, přesto však nosné závěry napadeného rozsudku z hlediska zákonnosti ob stojí. Zároveň zdejší soud neshledal jiné důvody, pro které by bylo třeba přistoupit ke zrušení napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[42] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední

činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 25. července 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu