



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. H.**, zastoupený Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou se sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 6. 2023, č. j. 57 A 39/2022 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se 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. Vymezení věci

[1] Městský úřad Sušice, odbor výstavby a územního plánování jako prvostupňový orgán (dále jen „*stavební úřad*“) provedl dne 4. 4. 2019 kontrolní prohlídku stavby ve vlastnictví žalobce, konkrétně objektu č. p. X stojícím na pozemku p. č. st. XA v obci a k. ú. S. Na základě této prohlídky zjistil, že žalobce jako stavebník realizoval na dokončené stavbě nepovolené stavební úpravy, změnil její dispozice i účel užívání – budova rodinného domu nově sloužila jako ubytovna. Stavební úřad proto oznámením ze dne 6. 5. 2019 zahájil řízení o odstranění stavby – provedených stavebních úprav. Žalobce dne 10. 6. 2019 požádal o dodatečné povolení stavby – stavebních úprav, mimo jiné *stavebních úprav krovu a střechy a změnu účelu na 2 bytové jednotky*. V zahájeném

řízení zaslal stavební úřad žalobci postupně dvě výzvy ze dne 2. 7. 2019 a 30. 9. 2019, jimiž jej vyzval k doplnění dané žádosti, neboť neobsahovala požadované náležitosti. Žalobce uvedenou žádost doplnil, stavební úřad proto svým rozhodnutím ze dne 3. 7. 2020, č. j. SUS-15820/2019, rozhodl podle § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „*stavební zákon*“), ve spojení s § 111 až 114 téhož zákona, o dodatečném povolení stavby.

[2] Na základě odvolání účastnice řízení L. J. vydal žalovaný dne 6. 10. 2020 rozhodnutí pod č. j. PK-RR/3822/20, jímž podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 3. 7. 2020 zrušil a vrátil mu věc k novému projednání. Podle žalovaného stavební úřad nedostatečně prověřil změnu užívání stavby v návaznosti na její nové dispoziční řešení. V budově vznikly nové prostory k bydlení (celkem 12 pokojů), každý pokoj je vybaven vlastním kuchyňským koutem a sociálním zařízením. Provedené stavební úpravy a změnu účelu v užívání stavby stavební úřad popsal v protokolu z kontrolní prohlídky i v odůvodnění svého rozhodnutí. Uzavřel přitom, že je stavba užívána jako ubytovací zařízení, nikoliv jako rodinný dům. Podle žalovaného tak stavební úřad postupoval nesprávně, pokud stavbu dodatečně povolil. Žalovaný uzavřel, že stavební úřad ve svém rozhodnutí nezdůvodnil, zda a čím žalobce prokázal splnění zákonných požadavků uvedených v § 129 odst. 3 písm. a) až c) stavebního zákona, a to s ohledem na faktické užívání stavby.

[3] Stavební úřad po vrácení věci adresoval stěžovateli další výzvu k doplnění žádosti, a to ze dne 11. 1. 2021 (dále jen „*třetí výzva*“). Tou vyzval žalobce k tomu, aby uvedl projektovou dokumentaci do souladu s faktickým užíváním stavby, které zjistil při kontrolní prohlídce. Výzva obsahovala poučení, podle něž, nebudou-li nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, stavební úřad vydá rozhodnutí o tom, že stavbu nelze dodatečně povolit. Stavební úřad svým usnesením ze dne 11. 1. 2021, č. j. SUS-15820/2019-10, současně přerušil řízení do 31. 7. 2021. V podání ze dne 30. 7. 2021 žalobce uvedl, že stavba není uvažována jako ubytovna, ale jako rodinný dům o dvou bytových jednotkách, aniž by toto tvrzení prokázal. Na základě výše uvedeného vydal stavební úřad rozhodnutí ze dne 31. 10. 2021, č. j. SUS-15820-2019-13, jímž podle § 129 odst. 3 stavebního zákona rozhodl, že stavbu nelze dodatečně povolit.

[4] Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Rozhodnutím ze dne 21. 2. 2022, č. j. PK-RR/417/22, jej žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“). Namítal v ní především, že ve správním řízení došlo k porušení zásady vázanosti žádostí, neboť stavební úřad sám nezákonně přehodnotil, že žalobce žádá o povolení změny užívání stavby z rodinného domu na ubytovací zařízení. Předmět řízení však byl dán obsahem žádosti, nikoliv uvážením stavebního úřadu. Žalobce měl dále za to, že nebyl vyzván k doplnění své žádosti tak, aby splňovala náležitosti pro dodatečné povolení změny užívání stavby na ubytovnu. Doplnil, že o užívání stavby jako ubytovny nežádal a nemá o něj zájem.

pokračování

[6] Krajský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl. V jeho odůvodnění mimo jiné odkázal na judikaturu správních soudů, podle níž je to žadatel o dodatečné povolení stavby, jehož tíží důkazní břemeno týkající se splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby. Je na něm, aby tvrdil a prokázal, že stavební úpravy, o jejichž legalizaci usiluje, nejsou v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem a odpovídají požadavkům stavebního zákona. Stavební úřad rovněž při posuzování žádosti vychází z faktického stavu, tj. stavu, v němž byla stavba skutečně postavena. Krajský soud následně aproboval závěr správních orgánů, podle nichž stavební úpravy deklarované v žádosti neodpovídají faktickému stavu budovy, neboť její nové dispoziční řešení neumožňuje uvedený způsob jejího využití jako rodinný dům. Fakticky jde totiž o ubytovací zařízení – ubytovnu. Žalobce rovněž takto stavbu před podáním žádosti o dodatečné povolení stavby užíval. Jelikož žalobce v odpovědi na třetí výzvu trval na tom, že žádá o dodatečné povolení změny způsobu využití jako rodinný dům se dvěma bytovými jednotkami, nikoli jako ubytovací zařízení, tak třetí výzvě v požadovaném rozsahu nevyhověl. Žalobce tak výše uvedené důkazní břemeno neunesl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

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

[8] V první řadě stěžovatel uvádí, že krajský soud v napadeném rozsudku „dovykládá“ a interpretuje závěry správních orgánů, přičemž prezentuje skutečnosti podporující argumentaci žalovaného, které však správní orgány nepoužily. Konkrétně má za to, že správní orgány postavily svá rozhodnutí na závěru, že stěžovatel nesplnil požadavky uvedené ve třetí výzvě. Podle krajského soudu však stěžovatel ve správním řízení neuspěl, neboť neprokázal, že změny a nový účel užívání stavby nejsou v rozporu s požadavky na výstavbu a veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Stěžovatel dovozuje, že se odlišné uvažování správních orgánů a krajského soudu projevilo v nedostatku poučovací povinnosti správního orgánu.

[9] Dále stěžovatel trvá na tom, že žádal o změnu dispozičního řešení stavby a změnu účelu užívání z rodinného domu s jednou bytovou jednotkou na rodinný dům se dvěma bytovými jednotkami. Krajský soud ani správní orgány neuvedly, proč dispoziční řešení stavby zvolené stěžovatelem neodpovídá konkrétním zákonným požadavkům na rodinný dům a které právní předpisy byly porušeny. Stěžovatel má za to, že právní předpisy nestanovují, kolik koupelen a kuchyňských koutů může rodinný dům či bytová jednotka nanejvýš mít. Jelikož napadený rozsudek neobsahuje zdůvodnění, v čem došlo k porušení právní úpravy, jsou on i rozhodnutí správních orgánů zatíženy vadou nepřezkoumatelnosti.

[10] Stěžovatel podle svého názoru prokázal, že nové řešení stavby je v souladu s právními předpisy. Pokud správní orgány dospěly k závěru, že záměr užívání stavby jako rodinného domu zastíral skutečný způsob užívání, má stěžovatel za to, že tento svůj názor musí jednoznačně vyjádřit, zdůvodnit a své pochybnosti prokázat. Stěžovatel své důkazní

břemeno unesl, správní orgány mu naopak nedostály. V řízení z ničeho nevyplynulo, že by v budově byla provozována ubytovna, nebyl rovněž proveden žádný důkaz k prokázání tohoto závěru. I kdyby však správní orgány dospěly k tomu, že zde daný zastřený způsob užívání budovy existuje, měly stěžovatele vyzvat k tomu, aby se k tomuto názoru vyjádřil a navrhl důkazy k prokázání opaku. To se podle stěžovatele nestalo.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti souhlasí se závěry krajského soudu a Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] 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 advokátkou. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

III. a) K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[14] 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.

[15] 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,

pokračování

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).

[16] Stěžovatel má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož z něj není zřejmé, v jakém ohledu je dispoziční řešení stavby v rozporu s právními předpisy, ani kterým konkrétním normám neodpovídá. Z výše uvedené judikatury vyplývá, že vada nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů spočívá u správního rozhodnutí primárně v nedostatku skutkových důvodů, nikoli v nedostatečném odůvodnění právního posouzení. Soud může nepřezkoumatelnost svého rozsudku způsobit dále tím, že opomene vypořádat některou z žalobních námitek. Stěžovatel však spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nedostatecích týkajících se právního posouzení. S ohledem na výše uvedenou judikaturu taková námitka není důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nýbrž podle písm. a) téhož ustanovení. Nejvyšší správní soud ji proto vypořádá v následující části rozsudku. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

III. b) K dalším kasačním námitkám

[17] Podle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona „[s]tavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.“

[18] Podle § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), je stavbou pro bydlení „rodinný dům, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví.“

[19] Pokud jde o tvrzenou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i správních rozhodnutí z toho důvodu, že není patrné, v čem by měl spočívat rozpor postupu stěžovatele s právními předpisy, Nejvyšší správní soud poukazuje na str. 7 až 10 rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2020. Z něj vyplývá, že předmětná stavba rodinného domu je užívána k ubytování jako ubytovna. Tím se dostala do rozporu s definicí *rodinného domu* podle § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., a tedy i s obecnými požadavky na výstavbu ve smyslu § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Na základě uvedeného závazného právního názoru žalovaného stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 31. 10. 2020 přdestřel tentýž závěr (srov. str. 8 jeho rozhodnutí). Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 21. 2. 2022 doplnil, že stavební úřad správně uzavřel, že stavbu nelze povolit, neboť stěžovatel neprokázal, že stavba není v rozporu se zákonnými požadavky pro dodatečné povolení stavby, přestože jej k tomu vyzval stavební úřad třetí výzvou.

[20] Uvedené právní posouzení aproboval i krajský soud. Např. v odst. 42 napadeného rozsudku uvedl, že správní orgány neměly ze strany stěžovatele za prokázané,

že předmětné stavební úpravy nejsou v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu a s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. V důsledku stavebních úprav totiž stavba neodpovídá obecným požadavkům na rodinný dům podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Krajský soud rovněž doplnil, že povinnost prokázat soulad stavby s podmínkami pro její dodatečné povolení leží na stavebníkovi, přičemž rozhodující je faktický stav stavby, nikoli stav deklarovaný v žádosti o dodatečné povolení stavby (srov. odst. 47 až 52 napadeného rozsudku). Podle názoru krajského soudu nové dispoziční řešení stavby neumožňuje její využití jako rodinný dům, neboť jde fakticky o ubytovací zařízení (srov. odst. 53 napadeného rozsudku). Stěžovatel byl s tímto právním názorem správních orgánů seznámen třetí výzvou. Pokud na jejím základě nedoložil stavebnímu úřadu požadované podklady, neunesl své důkazní břemeno týkající se prokázání souladu stavby s podmínkami dle § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Lze pouze podotknout, že tento právní názor odpovídá judikatuře zdejšího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2023, č. j. 8 As 242/2021 - 48, odst. [17] a [21], či ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013 - 43, odst. [37]). Na základě uvedeného nelze přisvědčit námitce, že by z napadeného rozsudku a z rozhodnutí správních orgánů nebylo patrné, která ustanovení právních předpisů a jakým postupem stěžovatel porušil.

[21] Rovněž nelze se stěžovatelem souhlasit v tom, že by krajský soud protiprávně „dovykládal“ závěry správních orgánů. Jak zdejší soud uvedl v předchozích odstavcích, rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2022 obsahovalo právní posouzení předestřené krajským soudem. Ostatně, z nadepsaných odstavců tohoto rozsudku je patrné, že nedoložení podkladů požadovaných třetí výzvou znamená, že stěžovatel nevyhověl požadavkům stanoveným v § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Stejně tak námitka nedostatečného poučení v řízení před stavebním úřadem není důvodná. Stěžovatel byl třetí výzvou i usnesením stavebního úřadu o přerušení řízení ze dne 11. 1. 2021, č. j. SUS-15820/2019-10, jednoznačně poučen, že v případě neodstranění nedostatků žádosti bude vydáno rozhodnutí o tom, že stavbu nelze dodatečně povolit. Jelikož dané poučení nerespektoval, správní orgány jeho žádosti nemohly vyhovět.

[22] Pokud jde o námitku týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že zjištění správních orgánů vyplývají např. ze str. 7 až 10 rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2020 nebo ze str. 1 až 5 rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2020 a stěžovatel je ani nerozporuje. Skutkové okolnosti užívání stavby jako ubytovacího zařízení byly zjištěny dostatečně. Lze zejména poukázat na zjištění z kontrolní prohlídky provedené dne 4. 4. 2019, pořizenou fotodokumentaci či vyjádření vlastníků nemovitostí sousedících se stavbou stěžovatele. Ani tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[24] 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.

pokračování

Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 10. října 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu