



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyní Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **A. D.**, zast. JUDr. Ivem Beránkem, advokátem, se sídlem Sokolovská 47/73, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2022, č. j. KUUK/112447/2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 9. 2023, č. j. 16 A 32/2022-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **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. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně vlastní pozemek parc. č. X v k. ú. T. (dále jen „pozemek“), který se podle územního plánu obce Terezín ve stavu po změně č. 1 (dále jen „územní plán“) nachází v ploše označené jako „*plochy rekreace – zahrádkářské osady R-Z*“. Podle územního plánu je v této ploše nepřípustné provádět „*jakékoliv nové stavby [...], pokud by byly lokalizovány v památkovém ochranném pásmu*“. Žalobkyně si nechala postavit na pozemku zahradní domek na místě, kde předtím stála jiná stavba. Celá plocha pozemku se nachází v ochranném pásmu národní kulturní památky Malá pevnost s Národním hřbitovem se souborem nemovitých kulturních památek v historickém jádru města Terezín (dále jen „ochranné pásmo“).

[2] Dne 2. 11. 2016 podal Městský úřad Litoměřice, odbor školství, kultury, sportu a památkové péče, podnět stavebnímu úřadu k zahájení řízení o odstranění stavby provedené bez závazného stanoviska orgánu státní památkové péče a v rozporu s územním plánem. Dne 11. 4. 2017 byla provedena kontrolní prohlídka, při které bylo zjištěno, že se na pozemku nachází zahradní domek, který není v souladu s územně plánovací dokumentací.

[3] Městský úřad Litoměřice, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), zahájil s žalobkyní dne 2. 5. 2017 řízení o odstranění stavby. Dne 31. 5. 2017 podala žalobkyně žádost o dodatečné povolení stavby [vzhledem k datu zahájení tohoto řízení se na něj vztahuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017; viz čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb.].

[4] Stavební úřad následně vyzval žalobkyni dne 1. 6. 2017, aby svou žádost doplnila o podklady prokazující mimo jiné, že je stavba zahradního domku v souladu s územně plánovací dokumentací.

[5] Stavební úřad postupně vydal tři rozhodnutí (ze dne 6. 12. 2018, 17. 4. 2019 a 2. 7. 2021), jimiž žádost o dodatečné povolení stavby pokaždé zamítl a která byla zrušena žalovaným a věc byla vrácena k novému projednání.

[6] Konečně dne 9. 2. 2022 stavební úřad vydal v pořadí čtvrté rozhodnutí č. j. MULTM/0008471/22/SÚ/DMi, jímž opětovně zamítl žádost o dodatečné povolení stavby s odůvodněním, že umístění stavby není v souladu s územním plánem. Jedná se o novou stavbu, která se nachází v ochranném pásmu.

[7] Proti čtvrtému rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný tentokrát již zamítl rozhodnutím ze dne 16. 8. 2022, č. j. KUUK/112447/2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Žalovaný uvedl, že bylo na žalobkyni, aby v řízení o dodatečném povolení stavby prokázala, že stavbu lze dodatečně povolit. Námitku žalobkyně, že stavba zahradního domku nenarušuje vzhled krajiny, a nezasahuje tak do zájmů chráněných ochranným pásmem, nemohou správní orgány v řízení o dodatečném povolení stavby posuzovat. Tato námitka může být posuzována pouze při pořizování územně plánovací dokumentace nebo její změny. Stavební úřad nemusel provést ohledání na místě, protože mu žalobkyně nepředložila všechny potřebné podklady, které by dokazovaly, že stavba zahradního domku je v souladu s územně plánovací dokumentací.

[8] Proti napadenému rozhodnutí žalobkyně brojila žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl. Krajský soud uvedl, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně posoudil, zda se jedná o novou stavbu, a tento závěr řádně odůvodnil. Žalobkyně své tvrzení, že jde o změnu dokončené stavby, nijak blíže nekonkretizovala ani nepodložila důkazy. Krajský soud zdůraznil, že žalobkyně nesla důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby. Stavební úřad poskytl žalobkyni dostatečný čas k prokázání splnění těchto podmínek. K námitce, že správní orgán prvního stupně porušil § 129 odst. 2 stavebního

pokračování

zákona, když neprovedl ohledání na místě, krajský soud uvedl, že v situaci, kdy žalobkyně nedoplnila svou žádost o požadované náležitosti, nemusel stavební úřad ohledání na místě provést. Žalobkyně namítala, že správní orgány mohly při ohledání na místě zjistit, že její stavba nenarušuje zájmy chráněné územním plánem a památkovým ochranným pásmem. Krajský soud konstatoval, že tyto námitky nelze řešit v řízení o dodatečném povolení stavby, pro něž je rozhodující, zda žalobkyně splnila všechny podmínky pro vydání povolení. Žalobkyně dále tvrdila, že prvostupňové rozhodnutí neobsahuje jasné důvody zamítnutí její žádosti, když uvádí dva vzájemně se vylučující důvody. Krajský soud shledal, že jediným důvodem pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby byl nesoulad s územním plánem. Krajský soud neshledal ani porušení vlastnického práva žalobkyně, neboť z něj neplyne právo postavit na pozemku cokoliv bez ohledu na platné právní předpisy. Žalobkyně neuvedla konkrétní mírnější opatření, které by správní orgány mohly zvolit namísto odstranění stavby. Krajský soud proto žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně interpretoval § 129 odst. 2 stavebního zákona. Toto ustanovení totiž stavebnímu úřadu výslovně ukládá povinnost provést v řízení o dodatečném povolení stavby ohledání na místě. Krajský soud však dospěl k závěru, že stavební úřad ohledání na místě nemusí provést v případě, kdy nemá k dispozici všechny potřebné podklady. Stěžovatelka s tímto závěrem nesouhlasí, protože stavební zákon nedává stavebnímu úřadu na výběr, zda přistoupí, či nepřistoupí k ohledání na místě. Krajský soud nesprávně vycházel pouze z odborné literatury, aniž respektoval výslovné znění zákona. Sama skutečnost, že žalovaný v jednom ze svých rozhodnutí připustil, že ohledání by bylo účelné, dokládá nutnost jeho provedení.

[11] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil charakter stavby zahradního domku. Jedná se totiž o změnu dokončené stavby, nikoliv o novou stavbu. Stěžovatelka předložila k prokázání tohoto tvrzení dokumentaci, avšak správní orgány i krajský soud vycházely pouze z několika fotografií, které Městský úřad Litoměřice, odbor školství, kultury, sportu a památkové péče, přiložil k podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud by bylo provedeno ohledání na místě, bylo by zřejmé, že se jedná o přestavbu, a nikoliv o novou stavbu.

[12] Závěrem stěžovatelka krajskému soudu vytýká, že se nedostatečně vypořádal s námitkou zásahu do jejího vlastnického práva garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podle stěžovatelky správní orgány postupovaly formalisticky, když zamítly její žádost o dodatečné povolení stavby, která nepředstavuje podstatný zásah do veřejného zájmu. Stavba je určena k rekreaci a nezasahuje do zájmů chráněných ochranným pásmem. Rozhodnutí správních orgánů ani rozsudek krajského soudu konkrétně nevysvětlují, proč veřejný zájem převážil nad jejím vlastnickým právem.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, správní orgány musí vážit a poměřovat veřejný zájem se soukromými zájmy v každém konkrétním případě. V posuzovaném případě však veřejný zájem na odstranění stavby nebyl specificky zjišťován a byl pouze tvrzen. Krajský soud se omezil na literu zákona, aniž by posoudil proporcionalitu zásahu do jejího vlastnického práva.

[13] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. V napadeném rozhodnutí objasnil, proč nebylo nutné provést ohledání na místě. Bylo tomu tak proto, že stavebnímu úřadu byla situace známa z fotodokumentace a vlastního šetření. Navíc stavba je v rozporu s územním plánem, což ohledání na místě nemohlo změnit. Ve vztahu k námitce týkající se posouzení stavby jako stavby nové žalovaný odkazuje na svá předchozí rozhodnutí, v nichž se povahou stavby zabýval. Stěžovatelka během správního řízení ani v žalobě netvrdila, že stavba je změnou dokončené stavby, a toto tvrzení nijak nedoložila. Krajský soud se adekvátně vypořádal i s námitkou zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelky, která stavbu realizovala bez potřebného povolení a nesplnila podmínky pro dodatečné povolení stavby.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] NSS 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 NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Prostřednictvím § 129 odst. 2 stavebního zákona zákonodárce umožnil, aby nezákonně realizované stavby byly při splnění stanovených podmínek dodatečně povoleny. Tyto podmínky jsou vymezeny v § 129 odst. 3 stavebního zákona.

[17] NSS se povaze řízení o dodatečném povolení stavby věnoval ve své předchozí rozhodovací činnosti již mnohokrát. V rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33, konstatoval, že „pro dodatečné povolení stavby zákon konstruuje speciální řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí. Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení spolu velmi úzce souvisí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, zahájeno vždy. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka [...], zda bude

pokračování

zabájeno a vedeno“ (viz též rozsudky NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, nebo ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36).

[18] Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je zhojení stavu spočívajícího v nerespektování zákona pod podmínkou, že dodatečně povolovaná stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací ani s cíli a záměry územního plánování (viz rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2023, č. j. 4 As 429/2021-36).

[19] NSS uvedl v rozsudku ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42, že *„samotná možnost požádat o dodatečné povolení stavby představuje pro stavebníka či vlastníka stavby výhodu v situaci, kdy porušil zákon a realizoval stavbu bez příslušných veřejnoprávních aktů, anebo v rozporu s nimi. [...] Všechny uvedené procesní prostředky ovšem předpokládají aktivitu stavebníka.“* Pro eventuální úspěch v řízení o dodatečném povolení stavby je nezbytné, aby stavebník stavebnímu úřadu poskytl všechny nezbytné podklady (viz rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2023, č. j. 9 As 148/2021-23). V již citovaném rozsudku č. j. 4 As 429/2021-36 NSS konstatoval, že *„je na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínek vyplývajících z § 129 odst. 3 stavebního zákona, tedy důkazní břemeno k prokázání splnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby leží na stavebníkovi a ten je povinen předložit podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. V řízení o dodatečném povolení stavby není stavebník nepovolené stavby oproti klasickému stavebnímu řízení zvýhodněn“* (shodně viz rozsudky NSS ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32, nebo č. j. 6 As 207/2014-36). V posuzované věci tak stěžovatelka nesla důkazní břemeno stran prokázání splnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby.

[20] Před posouzením konkrétních kasačních námitek považuje NSS za vhodné zdůraznit, že stavební úřad vyzval dne 1. 6. 2017 stěžovatelku k doplnění náležitostí žádosti, a to jednak k doplnění projektové dokumentace (vedení stavby do souladu s § 40 odst. 2 vyhlášky č. 269/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, předložení požárně bezpečnostního řešení stavby a koordinačního situačního výkresu zachycujícího přesné umístění stavby na pozemku s uvedením vzdáleností stavby od hranic sousedních pozemků a staveb na nich a zakreslením inženýrských sítí a ochranných pásem), jednak k předložení závazných stanovisek odboru životního prostředí a odboru školství, kultury, sportu a památkové péče Městského úřadu Litoměřice. Současně byla bez bližšího upřesnění vyzvána k prokázání splnění požadavků uvedených v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Byla poučena o tom, že pokud nebudou nedostatky žádosti odstraněny, bude řízení o ní zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ačkoliv stěžovatelka žádný z těchto nedostatků žádosti neodstranila, nezastavil stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby, nýbrž žádost zamítl po jejím částečném věcném posouzení, konkrétně po posouzení souladu stavby s územním plánem.

[21] NSS se nejprve zabýval kasační námitkou, kterou stěžovatelka brojí proti závěru, že stavba zahradního domku je novou stavbou, nikoliv změnou dokončené stavby.

[22] NSS se v první řadě nemůže ztotožnit s tvrzením žalovaného, že stěžovatelka během správního řízení ani v žalobě netvrdila, že stavba je změnou dokončené stavby. Stěžovatelka v bodě 10 žaloby namítla, že se stavební úřad nedostatečně vypořádal s posouzením otázky,

zda stavbu zahradního domku nelze považovat za změnu dokončené stavby. Stejně tak stěžovatelka uvedla v bodě 11 svého odvolání proti čtvrtému rozhodnutí stavebního úřadu, že stavební úřad neučinil úvahu, která by vedla k závěru, že stavbu nelze považovat za změnu dokončené stavby. Stěžovatelka tak napadala závěry správních orgánů stran posouzení této otázky, ač tak učinila pouze ve velmi obecné rovině.

[23] Stavební úřad ve svém čtvrtém rozhodnutí uvedl, že původní stavba byla zcela odstraněna. Připustil, že se změnou dokončené stavby mohou být spojeny bourací práce, ovšem v kvantitativně omezeném rozsahu. Stavbu, která byla provedena po odstranění původní stavby, nelze považovat za změnu dokončené stavby, nýbrž za nahrazení původní stavby stavbou zcela novou. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že je postavena na stejném místě, má obdobné parametry a plní obdobnou funkci. Tento názor potvrdili i žalovaný a krajský soud.

[24] NSS sdílí názor správních orgánů a krajského soudu, že stěžovatelka nepředložila podklady dokazující, že se v posuzované věci jednalo o změnu dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona. Toto ustanovení upravuje taxativní výčet tří typových stavebních zásahů, které jsou změnou dokončené stavby. Zaprvé se jedná o nástavbu, která je definovaná jako zvýšení stavby. Zadruhé jde o přístavbu, tedy o půdorysné rozšíření stavby pod podmínkou vzájemného provozního propojení s dosavadní stavbou. Zatřetí je za změnu dokončené stavby považována stavební úprava spočívající v zachování vnějšího půdorysového i výškového ohraničení stavby. Jiný stavební zásah nelze považovat za změnu dokončené stavby, nicméně změna dokončené stavby v sobě může zahrnovat kombinaci několika stavebních zásahů zároveň (např. nástavby a přístavby). Pojem „přestavba“, který užívá stěžovatelka i zpracovatel projektové dokumentace, právní předpisy neupravují.

[25] V posuzované věci bylo jednoznačně doloženo, že původní stavba na pozemku byla zcela odstraněna, a to včetně obvodových zdí. Tato skutečnost je patrná ze spisu, zejména z fotodokumentace, z níž je zřejmé, že nová stavba má zcela nové všechny nadzemní konstrukční prvky. Stěžovatelka tuto skutečnost v kasační stížnosti nijak nerozporuje a nečinila tak ani ve správním řízení nebo řízení před krajským soudem. Pokud by tomu bylo jinak, bylo by na ní, aby tuto skutečnost tvrdila a prokázala. Stěžovatelka však nijak nekonkretizovala, proč je stavba zahradního domku změnou dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona.

[26] Závěr, že se jedná o novou stavbu, potvrzuje i projektová dokumentace předložená stěžovatelkou. Právě prostřednictvím projektové dokumentace je upřesňován předmět řízení, jenž je obecně vymezen v žádosti o dodatečné povolení stavby. Autorizovaný technik pro pozemní stavby, který dokumentaci zpracoval, sice (až úzkostlivě) užívá pojem „přestavba stávající zahradnické chatky“, ovšem konkrétní údaje popisující stavbu a způsob jejího vzniku dokládají, že původní stavba byla zcela odstraněna. Předně je v ní uvedeno, že plocha zastavěná původní zahradnickou chatkou činila 16 m² (str. 3 průvodní zprávy). Dále je popsán rozsah demolic tak, že stavba nové zahradnické chaty si vyžádala demontáž stávající dřevěné chatky (str. 2 souhrnné technické zprávy). V části D (Dokumentace objektů) projektové dokumentace je uvedeno, že před zahájením zemních prací byla v místě stavby sejmuta ornice, byly provedeny výkopy pro základové pasy a na ně byla provedena

pokračování

podkladní betonová deska. Nosnou konstrukci nadzemní části stavby tvoří dřevěné sloupky (str. 3). Podle postupu výstavby byly práce zahájeny základovou konstrukcí v červenci 2016 a stavba byla dokončena v prosinci 2016 (str. 6 souhrnné technické zprávy). Z výkresu „základy“ vyplývá, že rozměry základové desky jsou 6 411 mm x 4 606 mm (to odpovídá zastavěné ploše obvodovým zdívem 29,83 m²). Evidentně se tak nemůže jednat o základovou desku předchozí dřevěné zahradnické chatky, jejíž zastavěná plocha činila pouze 16 m².

[27] Přes snahu zakrýt skutečnou povahu stavby jejím nepřiléhavým označením je i ze samotné projektové dokumentace zřejmé, že byla provedena zcela nová základová konstrukce stavby, takže je vyloučeno, že by se mohlo jednat pouze o změnu již dokončené stavby. V projektové dokumentaci ostatně není zmíněno, že by provedená stavba, byť jen částečně, navazovala na nějaké stávající konstrukční prvky. Taková skutečnost by musela být v projektové dokumentaci vyjevena a ve výkresech zachycena.

[28] Podle ustálené judikatury nelze považovat za změnu dokončené stavby, pokud je původní stavba zcela odstraněna a na jejím místě je postavena stavba jiná. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, *„stavby pro bydlení, pro individuální rekreaci, [...] zanikají vždy destrukcí obvodového zdiva pod úroveň stropu nad prvním nadzemním podlažím [...]“. Pro posouzení zániku stavby původní je tedy v těchto případech významné to, co bylo odstraněno, nikoli to, co bylo nově vybudováno, přičemž pro závěr o zachování dispozičního řešení prvního nadzemního podlaží je rozhodující, zda došlo k úplné nebo částečné destrukci obvodových zdí prvního nadzemního podlaží. Při úplné destrukci těchto obvodových zdí je nepochybné, že původní stavba zanikla.“* Ačkoliv se jedná o závěry civilního soudu, jsou aplikovatelné i v posuzované věci, neboť okamžik zániku stavby pro účely stavebněprávních předpisů se nijak neodlišuje od jeho občanskoprávního pojetí (viz rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2023, č. j. 5 As 173/2022-38, nebo ze dne 21. 1. 2021, č. j. 7 As 216/2019-32, bod 19 a v něm citovanou judikaturu). Tento závěr pak několikrát potvrdil i NSS (viz např. rozsudky NSS ze dne 15. 1. 2021, č. j. 8 As 94/2020-38, ze dne 7. 7. 2015, č. j. 4 As 106/2015-55, ze dne 12. 5. 2022, č. j. 6 As 72/2021-35).

[29] NSS uzavírá, že v řízení bylo spolehlivě zjištěno, že stavba, která byla předmětem řízení o dodatečném povolení, je stavbou novou, nikoliv změnou dokončené stavby ve smyslu § 2 odst. 5 stavebního zákona. Námitka je nedůvodná.

[30] Dále stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně vyložil § 129 odst. 2 stavebního zákona, který výslovně ukládá stavebnímu úřadu povinnost provést v řízení o dodatečném povolení stavby ohledání na místě.

[31] NSS považuje za potřebné nejprve poukázat na kontext spojení *„ohledání na místě je povinné“* užitého v § 129 odst. 2 větě osmé stavebního zákona. Řízení o dodatečném povolení stavby nemá vlastní ucelenější úpravu, zákon odkazuje na přiměřené použití § 90 a § 110 až 115 stavebního zákona. V § 112 odst. 2 stavebního zákona je stanoveno, že od ohledání místa lze upustit, pokud jsou stavebnímu úřadu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby a stanovení podmínek k jejímu provádění. Užití tohoto ustanovení je v řízení o dodatečném povolení

stavby vyloučeno právě v důsledku speciální úpravy, účinné od 1. 1. 2013, podle níž je ohledání na místě povinné.

[32] Krajský soud, stejně jako správní orgány, zdůraznil, že žádost o dodatečné povolení stavby vykazovala nedostatky, které nebyly ani na výzvu stavebního úřadu odstraněny. Z toho dovozuje, že řízení nepostoupilo do fáze, kdy by bylo možné naplnit účel ohledání na místě, jímž je konfrontovat skutečnosti uvedené v podkladech s realitou. Pomíjí však, že ačkoliv nedostatky žádosti, k jejichž odstranění byla stěžovatelka vyzvána, vskutku odstraněny nebyly, nejedná se o důvod, o který by se opíralo napadené rozhodnutí. Žádost totiž byla zamítnuta (nikoliv řízení zastaveno), a to po jejím částečném věcném posouzení. Konkrétně stavební úřad posoudil, zda je splněna hmotněprávní podmínka dodatečného povolení stavby spočívající v jejím souladu s územně plánovací dokumentací. Jelikož dospěl k závěru, že tomu tak není, zamítl žádost podle § 51 odst. 3 správního řádu bez potřeby provádět další dokazování.

[33] Postup stavebního úřadu je *implicite* založen na úvaze, že jelikož jsou mu známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby (z hlediska jejího souladu s územním plánem), není potřebné provést ohledání na místě. Tento úkon by na výsledku řízení nemohl nic změnit. Postup stavebního úřadu tak odpovídá režimu § 112 odst. 2 stavebního zákona, jenž se ovšem nevztahuje na řízení o dodatečném povolení stavby. Krajský soud zdůrazňuje, že ohledání na místě slouží k porovnání obsahu žádosti se situací na místě, což podle něj nebylo vzhledem k nedostatkům žádosti možné. Tento argument ovšem odporuje úvaze, na níž stavební úřad založil své rozhodnutí, tedy že stavba, která je předmětem řízení, je novou stavbou, kterou nelze podle územního plánu na daném pozemku umístit. Ověření skutečnosti, zda je stavba novou stavbou, přímo na pozemku stěžovatelky bylo možné navzdory přetrvávajícím nedostatkům žádosti. V tomto rozsahu řízení postoupilo do fáze věcného posuzování žádosti.

[34] NSS na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že správní řízení bylo zatíženo vadou, jestliže stavební úřad zamítl žádost o dodatečné povolení stavby, aniž provedl ohledání na místě. Je nicméně třeba současně dodat, že důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí je pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na jeho zákonnost [viz § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Pokud vada řízení zcela jistě neovlivnila obsah napadeného rozhodnutí, jenž by byl stejný, i kdyby k vadě nedošlo, není dán žádný vztah mezi vadou řízení a zákonností napadeného rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016-39).

[35] Z judikatury NSS vyplývá, že ohledání je jeden z nejbezpečnějších důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro rozhodnutí (důležitost ohledání jako důkazního prostředku lze v nyní posuzované věci spatřovat i v tom, že ohledání na místě je v řízení o dodatečném povolení stavby povinné), a účastníci řízení musí být k ohledání přizváni, mají právo klást otázky svědkům, popř. znalcům, jsou-li přítomni (viz rozsudky ze dne 15. 9. 2005, č. j. 5 As 38/2004-74, a ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014-57). Neprovedení ohledání na místě tak může mít vliv

pokračování

především na to, zda byl správně a úplně zjištěn skutkový stav v rozsahu potřebném pro rozhodnutí ve věci.

[36] Z hlediska důvodů napadeného rozhodnutí je určující toliko skutečnost, zda stavbu, která má být dodatečně povolena, lze považovat za novou stavbu. Naopak není významné, jaký vliv na okolí může tato stavba vyvolat, neboť charakter ani intenzita vlivů stavby na okolí není kritériem upraveným v územním plánu, pro nějž by byla stavba nepřipustná. Tvrdila-li tedy stěžovatelka, že ohledáním na místě mohl stavební úřad ověřit, že stavba nijak nezasahuje do památkové ochrany území, jedná se o okolnost z hlediska důvodů napadeného rozhodnutí zcela nevýznamnou. V tomto ohledu tak nemohla mít popsána vada vliv na jeho zákonnost.

[37] Stěžovatelka dále tvrdí, že by stavební úřad ohledáním na místě zjistil, že stavba představuje změnu dokončené stavby. NSS ze správního spisu zjistil, že stavební úřad měl k posouzení této otázky k dispozici dostatečně průkazné fotografie přiložené k podnětu k zahájení řízení o odstranění stavby. Dále sám před zahájením tohoto řízení provedl kontrolní prohlídku stavby, a to za účasti stěžovatelky. Svým obsahem se jedná o úkon obdobný ohledání na místě. A především mohl stavební úřad v této otázce zcela vycházet z projektové dokumentace (její nedostatky vytknuté ve výzvě k odstranění vad žádosti se netýkají části popisující podstatu a rozsah provedených prací). Jak NSS uvedl výše, závěry plynoucí z projektové dokumentace jsou zcela jednoznačné a odpovídají ostatním výše zmíněným podkladům, které měl stavební úřad k dispozici. Ohledání na místě by nemohlo vést k tomu, že by skutkový stav byl zjištěn odlišně do té míry, že by provedené práce bylo možné považovat za změnu dokončené stavby, nikoliv za stavbu novou. Ostatně sama stěžovatelka není ve své argumentaci nijak konkrétní, nepředkládá žádné podrobnější úvahy založené na popisu provedených stavebních prací, které by poskytovaly jejímu velmi obecnému tvrzení reálnější podklad.

[38] Jelikož skutkový stav, pokud jde o povahu stavby, byl zjištěn správně i bez provedení ohledání na místě, neměla výše konstatovaná vada řízení vliv na zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, tedy ani napadeného rozhodnutí. Jakkoliv bylo třeba korigovat úvahy krajského soudu, ve výsledku je kasační námitka nedůvodná.

[39] Nakonec stěžovatelka uvádí, že zamítnutím žádosti o dodatečné povolení stavby bylo zasaženo do jejího vlastnického práva, jehož ochranu jí zaručuje čl. 11 Listiny. Stavba malého zahradního domku určeného k rekreaci podle ní nikterak materiálně nezasahuje do zájmů chráněných ochranným pásmem. Z rozhodnutí správních orgánů nevyplývá, jak a proč veřejný zájem převažuje nad vlastnickým právem stěžovatelky. V případě kolize jejího základního práva a veřejného zájmu měly správní orgány podle stěžovatelky tyto zájmy porovnat a náležitě odůvodnit, proč je v posuzované věci upřednostněn veřejný zájem na ochraně hodnot chráněných ochranným pásmem.

[40] NSS neshledal ani tuto námitku důvodnou. Dodatečné povolení stavby může být vydáno jen při splnění podmínek daných stavebním zákonem. Stavebník musí podat žádost o dodatečné povolení stavby a předložit podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria

pro dodatečné povolení stavby, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Pokud totiž zákon klade určité podmínky pro vydání kladného rozhodnutí v situaci, kdy stavebník postupuje podle něj, tím spíše jimi musí podmínit kladné rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy stavebník od počátku nerespektoval právní předpisy (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS). Zákonné podmínky a jejich striktní výklad mají zajistit, aby dodatečně povoleny byly jen stavby, které by byly povoleny i ve standardním řízení. Odstraněním nepovolené stavby, respektive jejím dodatečným povolením, zejména ve vztahu k čl. 11 Listiny, se ve své judikatuře zabýval i Ústavní soud. Jak v tomto ohledu uvedl v nálezu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, *„[p]ovinnost odstranit ‘černou’ stavbu, která by ani před její realizací nebyla povolena, je logickým a nevyhnutelným následkem stavební nekázně, nerespektování zákonné ochrany přírody a životního prostředí a konečně vlastnického práva druhých [...] Stanovení povinnosti odstranit ‘černou’ a ‘neoprávněnou’ stavbu není sankcí, která by se alternativně nabízela vedle pokuty za přestupek proti stavebnímu řádu, nýbrž opatřením, jehož cílem je navrácení území v původní stav. Rozhodnutí o odstranění stavby je následkem, který bez dalšího stíhá vlastníka stavby, který v řízení neprokáže podmínky pro její dodatečné povolení“*.

[41] Vlastnické právo není absolutně neomezené. Z článku 11 odst. 3 Listiny vyplývá, že zákonodárce může vlastnické právo zákonem omezit z důvodů ochrany obecných zájmů a práv druhých (zejména lidského zdraví, přírody a životního prostředí). Zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby je logickým a nevyhnutelným následkem nerespektování územně plánovací dokumentace. V tomto smyslu tedy zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby nemůže být vnímáno jako nepřiměřený zásah do vlastnického práva, když sledovaných cílů nelze dosáhnout jinak než zamítnutím této žádosti a následným pokračováním v řízení o odstranění stavby. NSS nikterak nezpochybňuje důsledky plynoucí ze zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Zásah do vlastnického práva je však ústavně aprobovaný, pokud se děje v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny, tj. z důvodu ochrany chráněných zájmů nebo z důvodu ochrany práv dotčených osob (viz rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 As 33/2004-68).

[42] NSS nezpochybňuje ani význam zásady proporcionality, není však názoru, že by v daném případě došlo k jejímu porušení. Zamítnutím žádosti o dodatečné povolení stavby a následným pokračováním v řízení o odstranění stavby dojde k napravení stavu, který v posuzované věci odporuje územnímu plánu. Vlastnické právo může být vykonáváno v mezích stanovených zákonem, zde konkrétně stavebním zákonem, který podmiňuje povolení stavby souladem s územním plánem. Stavební zákon a územní plán slouží mimo jiné k ochraně udržitelného rozvoje území a příznivého životního prostředí a vyvažují zájmy společnosti na zachování těchto hodnot proti zájmům jednotlivých vlastníků. Jedná se o zcela legitimní cíl a ústavně akceptovatelné omezení zaručeného základního práva vlastnit majetek, které předpokládá i sama Listina (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98). Ústavní soud nevnímá vlastnické právo ryze individualisticky, naopak zdůrazňuje také odpovědnost vlastníka vůči společnosti, tedy že vlastnictví zavazuje. Podle Ústavního soudu celý ústavní systém *„vychází z principu, že vlastnictví zavazuje a je omezeno zákonem chráněnými obecnými zájmy (čl. 11 odst. 3 Listiny) a z možnosti státního zásahu do úpravy vlastnických práv ve veřejném, resp. obecném zájmu“* (nálezní pléna Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 15/99).

pokračování

[43] Stěžovatelka v kasační stížnosti zcela pomíjí skutečnost, že stavba byla provedena v rozporu se zákonem, a že se tudíž domáhá ochrany vlastnického práva k nepovolené stavbě. V takovém případě nelze dovozovat jakýkoliv nárok na dodatečné povolení stavby, pokud pro to nejsou splněny zákonem dané podmínky. Nelze se ztotožnit s názorem stěžovatelky, že stavební úřad měl poměřovat její soukromý zájem na dodatečném povolení stavby s veřejnými zájmy a v případě, že její soukromý zájem převáží nad zájmy veřejnými, neaplikovat na posuzovanou věc územní plán. K poměřování veřejných a soukromých zájmů totiž dochází v průběhu pořizování územního plánu, případně jeho změny. Není na stavebním úřadu, aby posuzoval v územním plánu nastavené priority stran veřejných a soukromých zájmů na funkčním využití ploch. Úkolem stavebního úřadu je posoudit, jestli stavba splňuje podmínky stanovené § 129 odst. 3 stavebního zákona. Pokud tomu tak není, nemůže se stavební úřad odchýlit od územního plánu a posuzovat, zda soukromý zájem stěžovatelky převažuje nad veřejnými zájmy. Stejně tak tyto zájmy nemohl posuzovat žalovaný, krajský soud ani NSS.

[44] Přesvědčivý není ani odkaz stěžovatelky na nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04. V tomto rozhodnutí se totiž Ústavní soud zabýval situacemi, kdy správní orgány musí poměřovat veřejné a soukromé zájmy, jak je tomu například v průběhu vyvlastňovacího řízení nebo v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace. Stěžovatelkou citovanou část odůvodnění tohoto nálezu nelze vykládat tak, že by správní orgány mohly v řízení o dodatečném povolení stavby posuzovat územní plán a zvolit, zda jej aplikují, nebo jestli v konkrétním případě převáží jiný zájem a aplikovat jej nebudou. Pokud by stavební úřady v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby poměřovaly soukromé zájmy s veřejnými zájmy chráněnými územně plánovací dokumentací, ztrácela by územně plánovací dokumentace smysl. Z tohoto důvodu zákon neumožňuje stavebním úřadům odchylovat se od územně plánovací dokumentace.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[46] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 17. října 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu