

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Petra Příhody v právní věci žalobce **Ing. K. M.,** zastoupeného JUDr. Josefem Nováčkem, advokátem se sídlem Jindřichův Hradec, Sládkova 351/II, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje,** se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, za účasti Prof. MUDr. Dr. K. M. DrSc., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 4. 2003, č. j. 10 Ca 260/2002 – 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Okresního úřadu – referátu regionálního rozvoje v Jindřichově Hradci ze dne 17. 9. 2002, č. j. RR 1735/2828/02 – 1 Př - 339, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce Ing. K. M., J. B. a prof. MUDr. Dr. K. M. DrSc. a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Dačice, stavebního úřadu, ze dne 6. 5. 2002, č. j. 4441/02/VII/F-330, kterým byla stavebníkovi obci Č. R. dodatečně povolena stavba „stavební úpravy části kulturního domu čp. 133 – zřízení hostince“ na parcele č. 32 v katastrálním území Č. R. Krajský soud žalobu zamítl s odůvodněním, že byly naplněny zákonné podmínky pro to, aby stavba byla dodatečně povolena, neboť stavebník v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b/ zákona č. 50/1976 Sb., o

územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), prokázal, že dodatečné povolení stavby postavené bez stavebního povolení je v souladu s veřejným zájmem.

Proti tomu stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že nebyl splněn základní zákonný požadavek pro to, aby byla stavba dodatečně povolena, protože stavebník nedoložil veřejný zájem na zachování nepovolené stavby. Dle názoru stěžovatele musí mít nepovolená stavba jiný právní osud než stavba povolená, protože bez toho by celé stavební řízení postrádalo svůj smysl. Smyslem právní úpravy tak je postihnout stavebníky nepovolených staveb, proto je zlegalizování nepovolené stavby postupem výjimečným; běžným postupem je naopak odstranění takové stavby. Jedinou výjimkou, kdy není stavbu třeba odstraňovat, je situace, kdy stavebník prokáže veřejný zájem na zachování nepovolené stavby. Takový veřejný zájem však musí korespondovat s výjimečností tohoto řešení. Veřejný zájem spočívající v zachování stavby tak podle stěžovatele musí vyjadřovat výjimečnost či originalitu této stavby z hlediska architektonického nebo regionálního či jiného společenského významu. Veřejný zájem může být naplněn jen jde-li o stavbu společensky zvlášť významnou. V daném případě, kdy jde o stavbu dalšího hostinského zařízení v obci, kde již tři hostinská zařízení jsou, takový veřejný zájem nepřipadá v úvahu a mělo tak být rozhodnuto o odstranění stavby. Namítá proto důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s. a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že odstranění stavby by mělo mít sankční charakter. Postih za stavbu bez stavebního povolení řeší stavební zákon v samostatném řízení o uložení sankce v části III. stavebního zákona a sankci uloží stavební úřad vždy, když stavebník porušil ustanovení stavebního zákona. Odstranění stavby se tak podle žalovaného nařídí jen tehdy, neprokáže-li stavebník zákonem požadované skutečnosti potřebné k legalizaci stavby. Jednou z podmínek dodatečné legalizace stavby je soulad s veřejným zájmem. Základním hlediskem posuzování veřejného zájmu je především soulad s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu a technickými požadavky na stavby. Žalovaný tak nemůže souhlasit s názorem stěžovatele, že dodatečné povolení stavby by měl být postup výjimečný a že zachována by měla být jen taková stavba, která je originální či výjimečná z hlediska architektonického či regionálního nebo jiného společenského významu. Zákon jasně stanoví, za jakých podmínek lze stavbu dodatečně povolit. V daném případě stavebník splnil své důkazní břemeno a doložil veškeré požadované skutečnosti podle § 88 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona, proto žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Jako osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřil prof. MUDr. Dr. K M. DrSc., který po rozsáhlém shrnutí celého případu a uvedení celé řady dalších okolností, namítá, že stanoviska dotčených orgánů státní správy k dodatečnému povolení stavby jsou neobjektivní a nesprávná, neboť byla vyhotovena podle nepravdivých plánů a posudky odborníků vycházejí z nepravdivých listin. Dále uvádí, že v objektu kulturního domu čp. 133 žádný hostinec nikdy nebyl a další hostinec, který je pro obec Č. R. nepotřebný, je zřizován jen proto, aby rodině stěžovatele, která zde provozuje pension, byla vytvořena konkurence. Podle jeho názoru dochází ze strany obce Č. R. k systematickému poškozování rodiny stěžovatele, kdy orgány státní správy postupují v rozporu se zákonem, stejně jako v daném případě. Dodatečné povolení stavby dle jeho názoru nepřipadalo vůbec v úvahu, neboť další hostinec v obci nemůže být ve veřejném zájmu. Naopak namítá, že obec Č. R. jedná v rozporu s veřejným zájmem, když kvůli přestavbě kulturního domu na hostinec přestěhovala obecní úřad z kulturního domu čp. 133 do prostor, které jsou nevyhovující a pro občany hůře dostupné. Proto navrhuje, aby byl rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušen.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížností je uplatněn důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s., kdy stěžovatel spatřuje nezákonnost rozhodnutí v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Ze soudního a správního spisu k tomu vyplynulo, že obec Č. R. podala u Městského úřadu – stavebního úřadu v Dačicích dne 18. 2. 2002 žádost o stavební povolení na „stavební úpravy kulturního domu čp. 133 – zřízení hostince“. Při ústním jednání ze dne 7. 3. 2002 bylo zjištěno, že stavba byla již zčásti realizována, proto bylo rozhodnutím ze dne 8. 3. 2002 stavební řízení zastaveno a následně zahájeno řízení o odstranění již provedené části stavby. Obec Č. R. požádala dne 29. 3. 2002 o dodatečné povolení stavby. K žádosti přiložila projektovou dokumentaci, včetně projektu na nucené odvětrávání upravovaných prostor, výpis z katastru nemovitostí a souhlasná stanoviska dotčených orgánů státní správy, jmenovitě Okresního úřadu – referátu životního prostředí, Hasičského záchranného sboru a Okresní hygienické stanice. Doloženy byly také hluková studie, požárně technické posouzení stavební úpravy, výsledky radonového průzkumu dotčeného objektu a vyjádření Sdružení pro životní prostředí zdravotně postižených v České republice. Rozhodnutím Městského úřadu – stavebního úřadu v Dačicích ze dne 6. 5. 2002, č. j. 4441/02/VII/F-330 byla stavba „stavební úpravy části kulturního domu čp. 133 – zřízení hostince“ dodatečně povolena s tím, že stavba byla provedena v souladu s veřejným zájmem.

Důvod kasační stížnosti uplatněný stěžovatelem se týká nezákonnosti, které se měl dopustit krajský soud při výkladu pojmu „veřejný zájem“ v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona. Veřejný zájem je pojmem, který právní řád České republiky výslovně obsahově nevymezuje, nicméně, který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde tedy o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat. Stejně tomu tak je i v § 88 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona, který stanoví, že stavební úřad nařídí vlastníku stavby odstranění stavby postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Uvedené ustanovení umožňuje stavebnímu úřadu nenařídit odstranění stavby, respektive stavbu dodatečně povolit v případě, že je tato stavba v souladu s veřejným zájmem. Z povahy věci lze dovodit, že se jedná o takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku. Takový zájem nemůže být v rozporu s platnými právními předpisy. V daném případě však zákonodárce dává vodítko v tom, že demonstrativně vyjmenovává s čím musí být daná stavba v souladu, aby bylo možno ji posoudit jako stavbu v souladu s veřejným zájmem; tj. je vyžadován soulad stavby s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a dále požaduje po stavebníkovi, aby v řízení o odstranění stavby podal žádost o její dodatečné povolení a předložil podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Za předpokladu, že stavebník splní všechny shora uvedené podmínky a není zde žádná jiná okolnost, která by soulad s veřejným zájmem

vylučovala, stavební úřad stavbu dodatečně povolí. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem v tom, že dodatečně povolit je možno jen stavbu výjimečnou, originální či stavbu společenského významu a že v daném případě přichází v úvahu pouze odstranění stavby. Stejně tak na soulad stavby s veřejným zájmem nemá vliv skutečnost, zda je v obci již několik staveb stejného určení (v tomto případě hostinských zařízení) či nikoli. V daném případě tak stavebník obec Č. R. splnil všechny zákonem požadované podmínky pro to, aby stavba byla dodatečně povolena.

Co se týče sankčního charakteru odstranění stavby, soud je téhož názoru, jako žalovaný, a to že samotné odstranění stavby nemá mít sankční charakter. Ukládání sankcí za porušení ustanovení stavebního zákona je obsaženo v jeho části třetí. Danou situaci přímo řeší § 106 odst. 3 písm. a/, podle kterého stavební úřad uloží pokutu do 1 000 000 Kč právnické osobě, která provádí stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním. Řízení o uložení pokuty je však samostatným správním řízením, které není předmětem tohoto soudního přezkumu. Skutečné odstranění stavby je na místě tam, kde by stavbu vůbec nebylo možné povolit.

Prof. MUDr. Dr. K. M. DrSc ve svém vyjádření vznesl řadu námitek proti napadenému rozhodnutí a celému řízení. Jako osoba zúčastněná má podle § 34 odst. 3 (§ 120) s. ř. s. právo předložit písemné vyjádření. Rozsah přezkumu napadeného soudního rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti je ovšem vymezen rozsahem podané kasační stížnosti a v ní uplatněnými námitkami. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je omezeno i vyjádření zúčastněných osob. Nejvyšší správní soud nemůže hodnotit zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu nad rámec námitek kasační stížnosti, stejně tak se nad tento rámec nemůže zabývat ani vadami správního řízení a rozhodnutí. Pokud zúčastněná osoba ve vyjádření vznesla řadu dalších samostatných námitek, Nejvyšší správní soud se jimi zabývat nemohl, neboť v rámci vyjádření k věci se zúčastněná osoba nemůže domáhat projednání vlastních námitek stěžovatelem neuplatněných. Není přitom rozhodné, uvede-li osoba zúčastněná ve svém vyjádření, že se ke kasační stížnosti stěžovatele připojuje. Kasační stížnost mohl podat každý z účastníků soudního řízení včetně osoby zúčastněné (§102 s. ř. s.) v zákonné lhůtě. Pokud tak někdo neučinil, nemůže dosáhnout projednání svých samostatných námitek proti rozhodnutí krajského soudu v postavení osoby zúčastněné. Nejvyšší správní soud je, jak výše uvedeno, při přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí krajského soudu, vázán jen důvody v kasační stížnosti uplatněnými (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). V daném případě tedy jen námitkou nesprávného právního posouzení veřejného zájmu při dodatečném povolení stavby. Z tohoto hlediska vyjádření zúčastněné osoby nevyžaduje jiné argumentace, než výše uvedené.

Pokud Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu zamítl z důvodu, že byly naplněny zákonné podmínky pro to, aby stavba byla dodatečně povolena, neboť stavebník v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b/ stavebního zákona, prokázal, že dodatečné povolení stavby postavené bez stavebního povolení je v souladu s veřejným zájmem, odpovídá jeho rozhodnutí zákonu. Naplnění podmínky kasační stížnosti podle § 103 odst.1 písm. a/ s. ř. s. shledáno nebylo. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s., když stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 23. 10. 2003

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu