

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Mgr. J. D.**, zastoupena Mgr. Ing. Petrou Fifkovou, advokátkou se sídlem Karlovo nám. 17, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2009, č. j. 11 Ca 353/2008 – 62,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2009, č. j. 11 Ca 353/2008 – 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 9. 2009, č. j. 11 Ca 353/2008 - 62, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 18. 8. 2008, č. j. 122342/2008/KUSK, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Městského úřadu Mnichovice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 19. 5. 2008, č. j. SÚ/vl.170/08/Po, o nařízení odstranění nepovolených změn stavby rodinného domu včetně staveb souvisejících (kanalizační, vodovodní a elektropřípojky, zpevněné plochy), a to vyklenutých přesahů srubových spojů stavby rodinného domu na pozemcích p. č. 1470/22 a 1470/24 v k. ú. Třemblat. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že mezi účastníky řízení není sporu o tom, že předmětný rodinný dům stěžovatelka postavila jinak, než jak byla stavebním úřadem schválena projektová dokumentace, která byla podkladem pro vydání stavebního povolení. Podle názoru městského soudu, není-li stavba postavena v souladu se schválenou projektovou dokumentací, je provedena v rozporu se stavebním povolením. V takovém případě jsou splněny zákonné podmínky pro to, aby stavební úřad zahájil řízení o odstranění nepovolené změny stavby. Stěžovatelka byla stavebním úřadem

vyzvána a poučena o možnosti dodatečného povolení stavby ve smyslu ust. § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavebního zákona“), ale žádost o dodatečné povolení stavby podána nebyla. Za takové procesní situace stavebnímu úřadu nezbylo než rozhodnout o nařízení odstranění části stavby provedené v rozporu s projektovou dokumentací. I když změna stavby oproti schválené projektové dokumentaci není změnou závažnou či výraznou, neboť se nedotýká stavby jako takové, pokud jde o její umístění či vnější rozměry, jedná se nepochybně o změnu vnějšího vzhledu stavby. Stavební zákon v ust. § 129 neobsahuje pravidlo, která by upravovalo míru rozporu skutečného provedení stavby s obsahem vydaného stavebního povolení, postačí podle městského soudu taková odlišnost od schválené dokumentace, kterou lze již označit za rozpor. Změna vnějšího vzhledu stavby srubu stěžovatelky této intenzity již dosahuje. Nepřípadnou shledal městský soud žalobní námitku, že závazné stanovisko Městského úřadu v Říčanech, odboru životního prostředí (dále jen „městský úřad“), ze dne 4. 9. 2007 vypovídá o tom, že záměrem nebudou dotčeny významné krajinné prvky a kulturní dominanty. Tomuto správnímu orgánu byla předložena projektová dokumentace, která není totožná se skutečným provedením stavby. Toto stanovisko dotčeného orgánu veřejné správy nemůže ale nic změnit na závěru, že v daném případě byl stavebním úřadem důvodně shledán rozpor stavby se schválenou projektovou dokumentací.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost, protože jej považuje za nezákonný ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Městský soud se nezabýval základní skutečností, na kterou stěžovatelka poukazovala, a to zmatečností sdělení stavebního úřadu ze dne 28. 1. 2008, č. j. SÚ/vl. 170/08/Po, ve kterém byla stěžovatelka vyzvána, aby v případě, že má zájem o dodatečné povolení stavby, podala ve stanovené lhůtě žádost o dodatečné povolení stavby a k ní předložila podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Městský soud se nezabýval tím, že změny byly pouze vzhledové a nijak nezasahovaly do ostatního stavebně technického řešení domu. Požadavek na podání žádosti je proto zjevně šikanózní a přesahující rámec správního uvážení ve smyslu ust. § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní orgán ani městský soud nezohlednily skutečnost, že stěžovatelka podala stavebnímu úřadu dokumentaci v rozsahu dostatečném pro povolení změny stavby, kdy byly stavebnímu úřadu předloženy pohledy a závazné stanovisko městského úřadu ve věci posouzení zásahu do krajinného rázu. Tento rozsah dokumentace byl dostatečný pro povolení změny stavby. Požadavek na další podklady je zjevně nadbytečný a neodůvodnitelný provedenými stavebními úpravami. Městský soud se v této souvislosti nezabýval osobními vztahy mezi stěžovatelkou a pracovníky stavebního úřadu, ač je zřejmé, že tyto překročily rámec profesionálního vztahu a dostaly se do roviny osobní animozity. V důsledku toho stavební úřad postupoval proti stěžovatelce v rozporu se základními zásadami přiměřenosti, hospodárnosti a povinnosti šetřit oprávněné zájmy osob. Správní orgány i městský soud nesprávně vyhodnotily závazné stanovisko městského úřadu ze dne 4. 9. 2007, když tvrdily, že bylo vydáno pro původní stavební záměr stěžovatelky. Ve stanovisku je však uvedeno, že „Pozemky, na kterých bude stavba umístěna, nejsou pohledově příliš disponované, a z tohoto důvodu nedojde k dotčení harmonického měřítka a vztahů v krajině“. Z toho je zřejmé, že se vztahuje k pozemkům dotčeným stavbou, nikoli k původnímu architektonickému řešení stavby jako takové, a že tedy jakákoli vzhledová změna stavby nemůže ovlivnit krajinný ráz, neboť bude umístěna na pozemcích pohledově

nedisponovaných. Na základě výše uvedeného proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti označil stížní námitku, že nebyly posouzeny námitky stěžovatelky ohledně zanedbatelné míry změny vzhledu stavby, za nedůvodnou, protože neodpovídá ani obsahu rozsudku, ani rozhodnutí krajského úřadu. Řízení o dodatečném povolení stavby je řízení návrhové a může být zahájeno pouze aktivní účastí vlastníka nebo stavebníka, který postavil stavbu v rozporu se stavebním povolením. Břemeno prokázání zákonem stanovených podmínek pro dodatečné povolení stavby spočívá na stavebníkovi. Absence žádosti včetně nezbytných příloh nemohla být nahrazena stanoviskem městského úřadu a projektovou dokumentací stavby, která nedokumentuje skutečné provedení stavební změny. Případné pochybnosti o nestranném vyřizování věci lze obecně uplatňovat podle ust. § 14 správního řádu. Stěžovatelkou namítaný doklad (vyjádření městského úřadu v Říčanech) mohl být posouzen jako doklad v řízení o dodatečném povolení stavby, pokud by bylo zahájeno. S ohledem na nečinnost stěžovatelky, která odmítla usilovat o dodatečné povolení stavby a omezila se pouze na polemiku se stavebním úřadem zpochybňující správnost jeho postupu, neměl stavební úřad jinou možnost než nařídit odstranění již provedené změny. K tvrzenému důvodu kasační stížnosti ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. krajský úřad uvedl, že skutková zjištění vycházela z výsledků kontrolní prohlídky a z porovnání skutečného stavu stavby s projektovou dokumentací. Existence odchylky od projektové dokumentace (přesah vyklenutých srubových spojů), nebyla podle krajského úřadu stěžovatelkou v průběhu dosavadních řízení zpochybňována. Krajský úřad proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti, přičemž shledal i vady uvedené v odst. 3, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu vyplynulo, že dne 11. 1. 2008 byla provedena pracovnicí stavebního úřadu kontrolní prohlídka stavby - srubu před uvedením stavby do užívání, při které byl shledán rozpor skutečného provedení stavby se schválenou projektovou dokumentací. Stavební úřad poté vyzval stěžovatelku k odstranění vyklenutí přesahů srubových spojů, a to ve lhůtě 50-ti dnů. Stěžovatelka dne 23. 1. 2008 podala žádost o schválení změny stavby rodinného domku před jejím dokončením ve smyslu ust. § 118 stavebního zákona a nutnost změny (ponechání vyklenutí přesahů srubových spojů na vnějších stěnách domu) odůvodnila doporučením dodavatele srubového skeletu. O této žádosti stavební úřad rozhodl tak, že dne 28. 1. 2008 usnesením č. j. SÚ/135/08/Po, řízení ve smyslu ust. § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavil s odůvodněním, že změna stavby je již provedená, a žádost o projednání změny je proto již bezpředmětná. Dne 28. 1. 2008 stavební úřad zahájil řízení podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, o odstranění změny stavby – přesahů srubových spojů a současně stěžovatelku poučil, že může podat žádost o dodatečné povolení stavby ve smyslu odst. 3 citovaného ustanovení. Stěžovatelka zaslala dne 4. 3. 2008 stavebnímu úřadu své stanovisko, v němž uvedla, že podle jejího přesvědčení byla změna tak nepatrná, že neodůvodňuje zahájení řízení podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona. K tomuto stanovisku připojila dokumentaci (technologické doporučení, zápis ve stavebním deníku, schválenou projektovou

dokumentaci a současný realizovaný stav, stavební povolení a závazné stanovisko odboru životního prostředí městského úřadu ze dne 4. 9. 2007, č. j. 16292/2007/OŽP-00085). V reakci na to stavební úřad dopisem ze 17. 3. 2008, č. j. 542/08, stěžovatelku opět vyzval k podání žádosti o dodatečné povolení stavby s požadovanými přílohami. Následně dne 19. 5. 2008 vydal rozhodnutí č. j. SÚ/vl.170/08/Po, jímž nařídil stěžovatelce odstranit nepovolenou změnu stavby, a to pro narušení architektonických hodnot v daném území.

Nejvyšší správní soud k věci nejprve uvádí, že ač stěžovatelka podřadila stížní důvody pod ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že uplatňuje důvody podřaditelné pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka totiž namítala, že se městský soud nezabýval některými žalobními námitkami, což je vada odůvodnění napadeného rozsudku, jež by případně měla za následek jeho nepřezkoumatelnost ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Další námitky pak směřují proti správnosti posouzení zásadní otázky rozhodující pro postup zvolený stavebním úřadem, a to povahy provedené změny stavby.

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval stížní námitkou, že se městský soud nevypořádal s některými žalobními námitkami. Pokud stěžovatelka poukazovala na námitku zmatečnosti sdělení ze dne 28. 1. 2008, č. j. SÚ/vl.170/08/Po, obdoba této stížní námitky není ani v nejhrubších rysech obsažena v žalobě. Stěžovatelka pak při ústním jednání dne 22. 9. 2009 uvedla, že stavební úřad vnesl do řízení zmatečnost, zejména úkonem spočívajícím v zahájení řízení o odstranění stavby. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na ust. § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s., jenž stanoví, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby. Tato lhůta se vztahuje i na doplnění dalšího žalobního bodu, který nelze ani v nejhrubších rysech v žalobě spatřovat. Námitka zmatečnosti přednesená u ústního jednání tak nemohla být konkretizací již uplatněného žalobního bodu. Tvrzení stěžovatelky, že se městský soud nezabýval žalobní námitkou zmatečnosti, tak není důvodné.

Stěžovatelka dále namítala, že se městský soud nezabýval osobní animozitou mezi ní a pracovníky stavebního úřadu, která podle jejího názoru ovlivnila postup stavebního úřadu. Z takto formulované námitky však není zřejmé, že se jedná o žalobní námitku nezákonnosti rozhodnutí. Podle obsahu žaloby a protokolu o jednání se jedná o pouhou konstataci dojmů stěžovatelky bez vyvození právních závěrů. Stížní námitka, že se městský soud nezabýval osobními vztahy mezi stěžovatelkou, jejím manželem a pracovníky stavebního úřadu, tak není opodstatněná, protože městský soud neměl důvod, aby se tvrzenou animozitou zabýval.

Stejně tak není důvodná námitka, že se městský soud nezabýval tím, že změna stavby stěžovatelky je pouze vzhledová, protože se povahou změny zabýval, jak je zřejmé z odůvodnění napadeného rozsudku. Otázkou však zůstává správnost jeho úvah týkajících se povahy změny.

Další stížní námitky již obsahově směřují do správnosti posouzení rozhodné právní otázky městským soudem, a to, zda byl dán důvod k zahájení řízení o odstranění stavby.

Zodpovězení této otázky je totiž rozhodující pro posouzení zákonnosti postupu stavebního úřadu podle ust. § 129 stavebního zákona.

Podle ust. § 118 odst. 1 stavebního zákona může stavební úřad na odůvodněnou žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením. Žádost musí, kromě obecných náležitostí, obsahovat popis změn a jejich porovnání se stavebním povolením a s projektovou dokumentací ověřenou stavebním úřadem, popřípadě autorizovaným inspektorem ve zkráceném stavebním řízení. K žádosti se připojí projektová dokumentace změn stavby, nebo kopie ověřené projektové dokumentace s vyznačením navrhovaných změn. Podle odst. 3 citovaného ustanovení změnu stavby, která se nedotýká práv účastníků stavebního řízení, stavební úřad, popřípadě autorizovaný inspektor, bylo-li ve věci vedeno zkrácené stavební řízení, schválí při kontrolní prohlídce zápisem do stavebního deníku nebo jednoduchého záznamu o stavbě; podle okolností vyznačí změnu též v ověřené projektové dokumentaci. Může tak učinit, jen pokud se změna nedotýká podmínek územního rozhodnutí, veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy nebo když příslušný dotčený orgán písemně anebo prohlášením do protokolu se změnou souhlasí.

Podle ust. § 121 stavebního zákona předloží stavebník stavebnímu úřadu spolu s oznámením o užívání stavby podle § 120 odst. 1, popřípadě se žádostí o vydání kolaudačního souhlasu, údaje určující polohu definičního bodu stavby a adresního místa, dokumentaci skutečného provedení stavby, pokud při jejím provádění došlo k nepodstatným odchylkám oproti vydanému stavebnímu povolení, ohlášení stavebnímu úřadu nebo ověřené projektové dokumentaci. Jde-li o stavbu technické nebo dopravní infrastruktury, předloží dokumentaci skutečného provedení stavby vždy. Pokud je stavba předmětem evidence v katastru nemovitostí, doloží stavebník též vyhotovení geometrického plánu na tuto stavbu.

Podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním. Podle odst. 2 citovaného ustanovení lze stavbu uvedenou v odst. 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Podle odst. 3 citovaného ustanovení u stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví.

Protože v případě stěžovatelky se jedná o změnu stavby nikoliv zamýšlenou, ale již provedenou, nelze již postup podle ust. § 118 stavebního zákona použít, neboť ten se vztahuje pouze na situace, kdy stavebník chce před dokončením stavby některé její schválené parametry změnit. Takovou změnu nemůže stavebník nejprve provést a pak si ji pouze nechat dodatečně schválit, neboť by takto, bez součinnosti se stavebním úřadem, mohl změnou stavby narušit zájmy chráněné stavebním zákonem a eliminovat omezení vyplývající pro něho ze stavebního povolení. Postup podle citovaného ustanovení tedy nelze chápat jinak než jako jakési „malé“ stavební řízení, to ostatně vyplývá i z dikce odst. 2 citovaného ustanovení, v němž teprve na základě kladného rozhodnutí o žádosti o změnu stavby je stavebník oprávněn (do budoucna, nikoli zpětně) změnu provést.

Stěžovatelka, která již změnu stavby provedla, má podle stavebního zákona dvě různé možnosti, jak postupovat, jež jsou závislé na povaze a míře odchylky změny stavby od původní projektové dokumentace, která byla stavebnímu úřadu předložena se žádostí o stavební povolení. Jednak lze postupovat podle ust. § 121 odst. 1 stavebního zákona, kdy stavebník předloží dokumentaci skutečného provedení stavby a stavební úřad vysloví souhlas s jejím užíváním, anebo podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, kdy stavební úřad z úřední povinnosti zahájí řízení o odstranění stavby. Stavební úřad tedy může za určitých podmínek neakceptovat provedenou změnu jako drobnou odchylku od původního stavebního povolení, resp. dokumentace, a mít ji za důvod postupu podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona, a to v závislosti na povaze změny. Postup podle citovaného ustanovení bude na místě tehdy, bude-li změna posouzena nikoli jako drobná odchylka od schválené projektové dokumentace, nýbrž jako změna provedená v rozporu se stavebním povolením. Signálem o tom, že zde existuje rozpor, bude zpravidla to, že změna znamená negativní zásah do chráněných veřejných zájmů či práv a zájmů třetích osob vybočující z mezí dosavadního oprávnění stavebníka. Stěžovatelka od počátku ve všech fázích správního a soudního řízení poukazovala na marginalitu jí provedené změny a nesouhlasila s jejím posouzením, jak je provedl stavební úřad. Poukazovala i na vybočení ze stávající praxe v jejím případě s ohledem na nejednotný urbanistický charakter obce. Posouzení povahy změny přísluší podle stavebního zákona stavebnímu úřadu a nikoli stavebníkovi, neboť je to stavební úřad, kdo při svém rozhodování má ze zákona povinnost dbát, aby byla zajištěna ochrana veřejných zájmů a práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. Stavební úřad disponuje odbornými znalostmi z oblasti stavebnictví a architektury a v oblasti posuzování zásahu do krajinného rázu je pak vázán závaznými stanovisky dotčených orgánů chránících veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Stavebnímu úřadu je také znám architektonický ráz budov či urbanistický charakter konkrétní lokality a rovněž stávající praxe posuzování určitých změn staveb. Před vydáním souhlasu s užíváním či kolaudačního rozhodnutí tak stavební úřad při prohlídce dokončené stavby zkontroluje, zda byly dodrženy podmínky, jimiž ve stavebním povolení omezil právo stavebníka stavět, a to právě s ohledem na zájmy, jež je třeba v dané lokalitě chránit. Zjistí-li, že změna je natolik výrazná, že by mohla mít potenciálně negativní dopad na existující zákonem chráněné zájmy (architektonické a urbanistické hodnoty, krajinný ráz), je nutno takto změněnou stavbu podrobit novému posuzování v rámci požadavků kladených na povolení stavby stavebním zákonem, což i vyplývá z dikce ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stavebník proto musí v řízení podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona prokázat, že stavba není mimo jiné umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací, a že není v rozporu s obecnými

požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním zákonem. Dodatečné povolení pak může být vydáno v řízení, jež je podle stavebního zákona koncipováno jako řízení návrhové. Je tedy věcí stavebníka, aby prokázal splnění podmínek, s nimiž stavební zákon spojuje možnost dodatečného povolení stavby. Tato otázka je v řízení o odstranění stavby otázkou předběžnou, do jejíhož vyřešení stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší. Posoudit dopad stavby na veřejné zájmy chráněné zvláštním zákonem (krajinný ráz) není oprávněn stavební úřad, nýbrž příslušný dotčený orgán státní správy, který ve věci vydá závazné stanovisko. Stavební úřad je však oprávněn v rámci své pravomoci posoudit, zda změna stavby ještě spadá do podmínek, za nichž bylo souhlasné závazné stanovisko vydáno, a pokud již nikoli, je oprávněn a povinen dát podnět k zahájení řízení o vydání takového stanoviska (podobně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 39, publikované pod č. 499/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz a rozsudek téhož soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009 – 227, www.nssoud.cz). Je to tedy stavební úřad, který na základě skutkových zjištění, své úvahy a s ohledem na stávající správní praxi v obdobných případech v dané lokalitě posoudí, zda se jedná o nepodstatnou odchylku ve smyslu ust. § 121 odst. 1 stavebního zákona, anebo již o rozpor s rozhodnutím stavebního úřadu ve smyslu ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stavebník se pak zvolenému postupu stavebního úřadu může podřídit, požádat o dodatečné schválení stavby a předložit k tomu odpovídající dokumentaci. Stavebník má ovšem také právo zpochybňovat úvahu stavebního úřadu o povaze změny, pokud ji považuje za nesprávnou či nedůvodnou (šikanózní). Bude-li jeho argumentace přesvědčivá, je na stavebním úřadu, aby řízení o odstranění stavby zastavil a změnu posoudil jako drobnou odchylku spolu se souhlasem k užívání v rámci postupu podle ust. § 121 odst. 1 stavebního zákona. Stejně tak může stavebník správnost úvahy stavebního úřadu o povaze změny napadnout za použití řádných opravných prostředků, neboť tato úvaha může vést k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby.

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka odmítala na provedenou změnu stavby reagovat ve smyslu ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona a od počátku řízení o odstranění stavby tvrdila, že na „legalizaci“ takto provedené změny postačí již stávající vydané stavební povolení. Je proto nutné posoudit správnost závěrů městského soudu, jež se týkají zákonnosti správní úvahy stavebního, a posléze krajského, úřadu ohledně povahy změny stavby stěžovatelky. Podle stavebního úřadu vyklenuté přesahy srubových spojů ohrožují zájmy chráněné zvláštními předpisy, přičemž v rozhodnutí o odstranění stavby je odkaz na závazné stanovisko městského úřadu, odboru životního prostředí. Současné provedení stavby navozuje dojem východní zástavby (Slovensko a Ukrajina) a do daného území není vhodné a absolutně nezapadá do okolí. Na tuto úvahu reagovala stěžovatelka v odvolání, přičemž trvala na tom, že jde o zanedbatelnou změnu, která se nedotýká veřejných zájmů chráněných v území a že úvaha je v rozporu se závazným stanoviskem. Krajský úřad se v odůvodnění napadeného rozhodnutí s touto námitkou vůbec nevypořádal a pouze uvedl, že nelze akceptovat domněnku stěžovatelky, že se jedná o zanedbatelnou změnu stavby, a nelze akceptovat jako postačující závazné stanovisko městského úřadu, neboť to se vyjadřovalo k původní projektové dokumentaci. Tyto závěry nejsou podloženy žádnými úvahami a způsobují tak nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského úřadu. Krajský úřad se totiž vůbec meritorně nezabýval námitkami směřujícími do nesprávnosti posouzení dopadu změny stavby na architektonický ráz dané lokality či zájem chráněný zvláštními zákony a neuvedl k úvahám stavebního úřadu žádné své vlastní

závěry. Přitom se v dané věci jedná o nosné důvody zvoleného postupu a následného vydání rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění nepovolené změny stavby, což stěžovatelka od počátku zpochybňuje.

Městský soud pak nemohl napadené rozhodnutí krajského úřadu z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti meritorně přezkoumat, pokud se jedná o žalobní námitku stěžovatelky týkající se marginality změny stavby, neboť s touto otázkou se krajský úřad přezkoumatelným způsobem vůbec nevypořádal. Místo toho chybějící úvahu krajského úřadu nahradil svojí vlastní úvahou, když uvedl, že ač se nejedná o změnu výraznou či závažnou, stále se jedná o změnu vnějšího vzhledu, a že stavební zákon neobsahuje ustanovení, jež by upravovalo míru rozporu skutečného provedení stavby, takže stavebnímu úřadu nezbylo než rozhodnout o nařízení odstranění nepovolené změny stavby. Tento postup městského soudu založil nepřezkoumatelnost jeho rozsudku, neboť z povahy věci nelze přezkoumat nepřezkoumatelné. Městský soud byl sice vázán žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), ovšem i tato vázanost není bezvýjimečná, protože podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem v případě nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003 – 78, dostupný na www.nssoud.cz). Pokud tak městský soud neučinil, je i jeho rozsudek nepřezkoumatelný, což je Nejvyšší správní soud povinen vzít v úvahu z úřední povinnosti.

Zčásti je důvodná stížní námitka, že stavebnímu úřadu byly dodány pro posouzení věci relevantní podklady, mimo jiné i stanovisko městského úřadu ze dne 4. 9. 2007. Souhlasit lze se stěžovatelkou potud, že není správná úvaha krajského úřadu a městského soudu, že závazné stanovisko městského úřadu a priori nelze akceptovat, bylo-li vydáno na základě původní projektové dokumentace. Dopad obsahu závazného stanoviska na změnu stavby stěžovatelky se totiž odvíjí od povahy změny a vymezení typu veřejného zájmu, který by změnou byl případně dotčen. Bez posouzení toho, zda se změnou podstatně změnily podmínky oproti těm, za kterých bylo závazné stanovisko vydáno, a jaký chráněný zájem byl změnou dotčen, nelze vyslovit, zda změna stavby je jím kryta či nikoli. Stavební úřad tedy musí, i s ohledem na obsah existujícího závazného stanoviska, nejprve posoudit, zda změna stavby mohla zasáhnout do krajinného rázu. Pokud ano, dá podnět příslušnému orgánu k posouzení změny z tohoto hlediska; jím pak bude vázán. Uvedený závěr pak bude relevantní i pro posouzení, zda změna má povahu nepodstatné odchylky od stavebního povolení ve smyslu ust. § 121 odst. 1 stavebního zákona, anebo změny vyžadující postup podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona. Je totiž jen obtížně představitelné, že by v případě, že změna se může dotknout krajinného rázu, mohlo jít jen o nepodstatnou odchylku.

Bez ohledu na závěr ohledně této otázky však stavebnímu úřadu vždy přísluší posouzení povahy změny z hledisek architektonických a urbanistických, přičemž právě to by bylo klíčové nejen pro posouzení, zda je na místě postup podle ust. § 121 odst. 1 nebo § 129 odst. 3 stavebního zákona (nevyřeší-li se již na základě úvahy o zásahu do krajinného rázu), ale i pro úvahu o případném dodatečném povolení stavby, mělo-li by se postupovat podle ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona. Úvahu o tom, jakou povahu má změna stavby, musí stavební úřad opřít zejména o její vliv na architektonický ráz dané lokality. Přitom

zejména uváží, zda a do jaké míry je tento ráz jednotný a charakteristický určitým typem architektonicky hodnotné výstavby (takže „cizí“, tj. podle krajského úřadu ukrajinský či slovenský ráz nově budované stavby by tuto jednotu a její hodnotný charakter neúnosně narušil), anebo zda a do jaké míry se naopak jedná o stavby architektonicky v podstatě bezcenné, nevytvářející ve svém celku žádný charakteristický styl dané lokality, a tedy umožňující, že se do ní organicky začlení i stavba s „cizími“ prvky jako její oživení, ozvláštnění či doplnění. Organicky začleněnou stavbou proto může za určitých okolností být i jakási architektonická „provokace“, tedy stavba jsoucí ve vědomém a architektonicky promyšleném protikladu s dosavadním stylem zástavby. Ta může být naopak nezřídka stylotvorným prvkem či základem postupně se profilujícího nového architektonického rázu dané lokality. Významnou součástí úvahy musí být i zhodnocení architektonické zdařilosti a přínosnosti, či naopak kýčovitosti a neestetičnosti, samotné posuzované změny. Bez komplexní úvahy o uvedených otázkách nelze jen na základě úsudku o „cizosti“ určitého architektonického řešení toto odmítnout jako nepřípustné.

Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. května 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně
senátu