

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **J. Š.**, zastoupené JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, odboru regionálního rozvoje, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2009, sp. zn. SZ 002557/2009/KUSK ÚSŘ/Lee, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) ČSAD POLKOST, spol. s r. o.**, nám. Smiřických 16, Kostelec nad Černými lesy, zastoupené Mgr. Tomášem Kasalem, advokátem se sídlem Legerova 148, Kolín, **2) Z. Š.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2010, č. j. 10 Ca 179/2009 - 77,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 14. 11. 2008, Městský úřad Kostelec nad Černými lesy, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) osobě zúčastněné na řízení ad 1) dodatečně povolil stavbu vymezenou jako „*stavební úpravy haly na pozemku parc. č. 3517/1 v katastrálním území Kostelec nad Černými lesy spojené se změnou v užívání stavby na kanceláře, drobnou*

výrobu a skladování“, a to postupem podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Odvolání žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení ad 2) proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím ze dne 27. 3. 2009. Žalobu žalobkyně proti posledně uvedenému rozhodnutí zamítl městský soud výše vymezeným rozsudkem ze dne 7. 9. 2010, proti němuž brojí žalobkyně kasační stížnost.

[2] Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí nejprve konstatoval, že předmětem dodatečného povolení byly stavební úpravy spojené se změnou užívání stavby k jinému než původnímu účelu (stavba byla původně kolaudována jako ocelová hala sloužící coby přístřešek pro kamiony, autobusy a jiné, nově v ní byly umístěny kanceláře a dílna určená k výrobě vzduchotechnických zařízení).

[3] K žalobnímu bodu, podle nějž bylo povinností stavebního úřadu nařídit odstranění provedených stavebních úprav, neboť nelze poskytovat ochranu a dodatečně legalizovat stavbu tomu, kdo opakovaně nerespektoval zákon, městský soud odkázal na zákonnou úpravu dodatečného povolování staveb a dovodil, že stavební úřad postupoval v souladu s ní. Stavební zákon dle soudu neumožňuje nařídit odstranění stavebních úprav v případě, že stavebník splnil požadavky stanovené v § 129 cit. zákona. Na tom by nic nezměnila ani skutečnost, že by stavebník před zahájením řízení o odstranění stavby či v jeho průběhu jednal v rozporu se zákonem. Provedení stavebních úprav bez povolení či užívání stavby v rozporu s provedeným kolaudovaným stavem může být předmětem řízení o uložení sankce za správní delikt podle stavebního zákona, nemůže však být bez dalšího důvodem pro nařízení odstranění stavby, jestliže stavebník či provozovatel stavby následně požádal o dodatečné povolení stavebních úprav. Za skutečnost, která by bránila vyhovět takové žádosti stavebníka, lze vzhledem k výslovnému znění stavebního zákona považovat toliko zjištění prokazující nesplnění jedné z podmínek dle § 129 odst. 2 písm. a) až c) stavebního zákona.

[4] Za stěžejní tak městský soud považoval námitky žalobkyně týkající se ověření účinků hluku z provozu. Poukázal přitom na závazná stanoviska krajské hygienické stanice, která dala souhlas k dodatečnému povolení stavebních úprav spojených se změnou užívání stavby s podmínkou, že stavebník před zahájením provozu doloží splnění limitů hluku v chráněném venkovním prostoru. Tyto požadavky stavebník splnil předložením protokolu o autorizovaném měření, jehož závěry shledal soud jako dostatečné. Nebylo tak dle něj již třeba (a ani možné), aby stavební úřad prováděl další dokazování nařízením „namátkového měření“ či výpověďmi svědků.

[5] K namítanému rozporu stavby s územním plánem městský soud uvedl, že sama žalobkyně tuto námitku v rámci stavebního řízení nevznesla. Nicméně i kdyby byla uvedená námitka řádně uplatněna, stejně by jí nebylo možno přisvědčit.

II.

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek spočívá na mylném přesvědčení, že je nezbytné dodatečně povolit původně nelegální stavbu, pokud stavebník nebo vlastník stavby dodatečně doloží veškeré

stavebním zákonem stanovené náležitosti, byť před tím soustavně a záměrně porušoval zákon. Dle stěžovatelky je však takový výklad v rozporu s ústavní doktrínou právního státu, protože přece „*[n]elze právně chránit zlodějův lup. Zloděj svou krádeží vystoupil mimo sféru práva a musí být právem dostižen a sankcionován.*“ Nelze dodatečně legalizovat nezákonnosti soustavně a záměrně podnikané za účelem prosazení vlastního soukromého záměru bez ohledu na zásady soužití a veřejný zájem.

[7] Pokud na takové jednání státní moc nereaguje náležitou represí, pak dle stěžovatelky dává návod dalším potenciálním stavebníkům: „*jednejte bez ohledu na zákon, jednejte svémocně, nedbejte úředních pokynů a rozhodnutí. Oni vám to stejně nakonec vše legalizují. Zaplatíte možná nějakou pokutu – aby se neřeklo - ale její výše bude stejně ve srovnání s vaší celkovou investicí spíše k smíchu (...) Tak dosáhnete, čehokoli se vám zachce!*“ Takový výklad stěžovatelka považuje za „*nezákonný a nemravnost povzbuzující.*“ Soud dle ní chybně „*vycházel z izolované úpravy stavebního práva a nevzal v úvahu ani ostatní právní řád, ani ústavní pořádek republiky, ani doktrínu právního státu.*“ Tím „*podpořil celkový marasmus ve veřejné správě, vědomí bezprávnosti a přesvědčení, že právo vždy svědčí silnějšímu nebo troufalejšímu a jeho nezákonnosti se nějak pokryjí.*“

[8] V závěru kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že tuto stížnost doplní „*v době co možná nejkratší o (...) podrobnou analýzu právního názoru účastníka.*“ Městský soud ji proto usnesením ze dne 1. 2. 2011 (doručeným zástupci stěžovatelky dne 10. 2. 2011) vyzval k doplnění konkrétních důvodů ve lhůtě jednoho měsíce ode dne doručení daného usnesení. Po marném uplynutí této lhůty vyzval žalovaného k vyjádření ke kasační stížnosti, ten však svého práva nevyužil. Následně městský soud předložil spis Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

III.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že stěžovatelka svou poměrně strohou kasační stížnost nedoplnila ani k výzvě městského soudu, ač deklarovala, že tak hodlá učinit. Nejvyšší správní soud nicméně i tak shledal kasační stížnost projednatelnou, protože obsahuje námitku podřaditelnou pod důvody kasační stížnosti vymezené v § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Podotýká však, že napadený rozsudek městského soudu přezkoumal toliko v rozsahu této námitky, neboť řízení o kasační stížnosti podle soudního řádu správního je ovládáno dispoziční zásadou. Z úřední povinnosti kasační soud posuzuje pouze to, zda nebylo řízení před krajským soudem zmatečné, zda nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, není-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, anebo zda rozhodnutí správního orgánu není nicotné (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.).

[11] I přes značně expresivní styl, kterým stěžovatelka v kasační stížnosti vyjádřila svůj názor na věc, lze dovodit, že zpochybňuje především závěr městského soudu, podle nějž stavební zákon neumožňuje zamítnout žádost o dodatečné povolení stavby a nařídit odstranění stavby v případě, že stavebník splnil požadavky stanovené v § 129 cit. zákona (viz shrnutí argumentace městského soudu obsažené v bodě [3] výše).

[12] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí 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 téhož ustanovení však „*stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze 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 téhož 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.*“

[13] Stěžovatelka v žalobě namítala nesoulad předmětné stavby s podmínkami vymezenými v písm. a) a c) výše citovaného ustanovení stavebního zákona, tj. že je umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací a že je v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem, zejména z důvodu její údajné nadměrné hlučnosti. Městský soud tyto námitky považoval za nedůvodné (viz body [4] a [5] výše), a protože je stěžovatelka neučinila předmětem přezkumu v nynějším řízení, nebude se k nim Nejvyšší správní soud blíže vyjadřovat.

[14] Stěžovatelka v žalobě dále namítala, že stavbu nebylo možno dodatečně povolit již jen proto, že byla nejen změněna bez patřičného povolení, ale i „*nelegálně průběžně a opětovně užívána*“. Stavební úřad přitom osobu zúčastněnou na řízení ad 1) opětovně vyzýval k přerušení provozu, ta však na jeho výzvy nereagovala. Z této námitky je patrné, že stěžovatelka má za to, že stavební úřady mají při posuzování žádostí o dodatečné povolení stavby přihlížet rovněž k dalším, v § 129 odst. 2 stavebního zákona výslovně neuvedeným podmínkám. V této souvislosti stěžovatelka v žalobě argumentovala jednak poukazy na ústavně garantovaný princip demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a na v čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod obsažený zákaz zneužití vlastnického práva na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Dovozovala, že závažným veřejným zájmem v právním státě je rovněž právní jistota a „*autorita zákona*“. Dále odkázala na obecné zásady správního řízení, upravené v § 2 - § 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zejména na jeho § 2 odst. 4, podle nějž správní orgán dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, a na cíle územního plánování vymezené v § 18 stavebního zákona. Poukázala také na rozpracování výše zmiňovaných ústavních principů v zákoně č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku, zejména na § 3 odst. 1 a § 39 daného zákona. Dle stěžovatelky lze z uvedených obecných ustanovení dovodit, že zákon v právním státě nemůže ochraňovat

protiprávní jednání a jeho důsledky. Nezákonnostem je odňata zákonná ochrana, stejně jako vědomému či záměrnému obcházení zákona. V opačném případě by byla ústavní doktrína právního státu pouhou formální, nenaplněnou proklamací. K tomu je třeba dle stěžovatelky přihlížet i při výkladu v daném případě dotčených ustanovení stavebního zákona. Stavební zákon by měl poskytovat ochranu právům a oprávněným zájmům těch subjektů práva, které se chovají řádně, respektují autoritu zákona i orgánů veřejné moci. U takových subjektů lze dle stěžovatelky tolerovat nechtěné, zjevně nedbalostní vybočení ze sféry zákona. Podmínkou by však mělo být, že od takové činnosti upustí, jakmile je jim správním orgánem vytknuta, a vyvinou náležitou součinnost k vyřešení následků svého excesu. Nemělo by se však stávat, že subjekt práva soustavně a záměrně koná nezákonně s tím, že následně postaví správní orgán před hotovou věc a vymůže si na něm dodatečnou legalizaci svých činů.

[15] Nejvyšší správní soud k uvedené argumentaci (formulované v dané podobě v žalobě, avšak námitky obsažené v kasační stížnosti míří zjevně stejným směrem) uvádí, že se stěžovatelkou lze v obecné rovině souhlasit, že citované ústavní principy jsou jedním z kritérií, ke kterým by měly správní orgány a soudy při výkladu zákona za určitých okolností přihlížet. V nyní posuzované věci však Nejvyšší správní soud považuje dikci stavebního zákona za natolik jasnou a stěžovatelkou v kasační stížnosti uváděné námitky za natolik obecné a abstraktní (tj. nenavázané na konkrétní skutkové okolnosti daného případu), že nevidí prostor k stěžovatelkou prosazovanému výkladu. Již samotným zařazením řízení podle § 129 odst. 3 do stavebního zákona totiž zákonodárce zřetelně normoval, že nezákonně realizované stavby mohou být za splnění určitých podmínek dodatečně povoleny. Tyto podmínky jsou vymezeny v § 129 odst. 2 téhož zákona. Pro případ, že je předmětem dodatečného povolení stavba již dokončená, zákon nadto předpokládá, že stavební úřad může vyjádřit souhlas s jejím užíváním, a u dokončené stavby, kterou lze užívat jen na základě kolaudačního souhlasu, že stavební úřad vyzve stavebníka k podání žádosti o jeho vydání (§ 129 odst. 4 cit. zákona). Po žadateli o dodatečné povolení stavby, který uvedené podmínky splní, již přitom nemohou správní orgány chtít, aby doložil ještě splnění podmínek dalších, které oporu ve stavebním zákoně nemají. Takový postup správního orgánu by byl svévolný. Lze tak souhlasit s městským soudem, že míra porušení zákona žadatelem o dodatečné povolení stavby v době předcházející jejímu dodatečnému povolení by měla být především zohledněna v řízení o správním deliktu podle hlavy V stavebního zákona. Nelze však „přepisovat zákon“ a přenášet sankční mechanismus i do řízení o dodatečném povolení stavby, neboť z dikce § 129 cit. zákona, ani z důvodové zprávy k zákonu neplyne záměr zákonodárce, aby toto řízení mělo rovněž sankční charakter. Na stavebníka nebo vlastníka stavby, který žádá o dodatečné povolení stavby, je toliko přeneseno důkazní břemeno; je tedy na něm, aby prokázal, že skutečně došlo ke splnění podmínek vymezených v § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[16] *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že sice se stěžovatelkou (v obecné rovině) souhlasí, že popsaná zákonná úprava může v praxi vést k nežádoucím situacím, avšak náprava tohoto stavu je spíše věcí zákonodárce než soudů.

IV.

[17] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatelky nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 5 za použití § 120 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení nebylo soudem uloženo plnění žádných povinností, v jejichž důsledku by jim vznikly nějaké náklady.

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

V Brně dne 14. července 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu