

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **V. Č.**, zastoupen JUDr. Miroslavou Dekanovou, advokátkou se sídlem Štítného 30, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2008, čj. 789/2008-83/80, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2011, čj. 5 Ca 188/2008 - 81,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I.
Stručné vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 11, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“) na základě návrhu žalobce provedl kolaudační řízení a vydal rozhodnutí, kterým bylo povoleno užívání stavby zděné garáže umístěné a povolené rozhodnutím odboru výstavby ONV v Praze 4 ze dne 23. 9. 1986 na pozemku parc. č. 968/2 v k. ú. Chodov při rodinném domu čp. x. Magistrát hl. m. Prahy (odbor stavební) následně k podnětu třetích osob zjistil, že stavba garáže byla provedena v rozporu s dokumentací ověřenou ve sloučeném územním a

stavebním řízení a že celé kolaudační řízení vykazuje další nedostatky. Na základě toho magistrát rozhodnutí stavebního úřadu ve zkráceném přezkumném řízení zrušil.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. To žalovaný zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou k Městskému soudu v Praze, jenž ji shora uvedeným rozsudkem zamítl.

II.
Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost, v níž uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatel namítá, že soud nesprávně posoudil zákonnost rozhodnutí žalovaného. Má za to, že jeho práva nabytá v dobré víře byla při rozhodování v přezkumném řízení porušena, přezkumné řízení bylo od počátku nezákonné a bylo zneužito pro účelové zájmy. Stavbu garáže provedl otec stěžovatele na základě stavebního povolení ze dne 23. 9. 1986. Stěžovatel se následně stal právním nástupcem svého otce. Stěžovatel tvrdí, že nemůže jít k jeho tíži, že stavba nebyla provedena v souladu s ustanovením § 81 odst. 1 stavebního zákona. K tíži stěžovatele totiž nemůže jít skutečnost, že stavební úřad postupoval v rozporu se správním řádem, neboť nezjistil dostatečně skutečný stav věci. Stěžovatel vidí poškození svých práv v chybném výkladu soudu, že nebyl proveden zápis garáže do katastru nemovitostí, ačkoli zápis byl proveden již otcem stěžovatele.

[5] Dále stěžovatel napadá rozsudek pro nepřezkoumatelnost. Ta podle stěžovatele spočívá v tom, že se soud odmítl zabývat námitkami, které byly výslovně uvedeny v písemném závěrečném návrhu ze dne 25. 5. 2011. V něm namítal, že nebyla dodržena lhůta 1 roku pro zahájení přezkumného řízení podle § 96 odst. 1 správního řádu, neboť přezkumné řízení má být zahájeno nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci, avšak magistrát si vyžádal spisový materiál k věci od stavebního úřadu až měsíc po uplynutí této roční lhůty. Soud se však těmito námitkami nezabýval, jelikož podle něj byly vzneseny až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, tedy v rozporu s ustanovením § 71 odst. 2, věta třetí s. ř. s. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že uvedená skutečnost nebyla zřejmá již z žaloby podané dne 5. 5. 2011, jelikož z podstaty žaloby a z předložených důkazů muselo být soudu zřejmé, že lhůta pro zahájení přezkumného řízení nebyla dodržena.

[6] Žalovaný možnost podat vyjádření nevyužil.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů v kasační stížnosti uvedených.

[8] Soud nejprve zvážil námitku, podle níž žalovaný narušil práva stěžovatele nabytá v dobré víře (**III.A.**). Dále posoudil správnost závěru městského soudu, podle něhož stěžovatel některé žalobní body uplatnil opožděně (**III.B.**). Konečně soud posoudil správnost závěru městského soudu o neaplikovatelnosti § 94 odst. 2 správního řádu na stěžovatelovu kauzu (**III.C.**). Všechny kasační námitky jsou námitkami podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; skutečnost, že stěžovatel podřadil nesprávně námitku uvedenou dále v části **III.B.** pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nemůže jít k jeho tíži (viz rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna zde cit. rozhodnutí NSS jsou dostupná též na www.nssoud.cz).

III.A.

Námitka porušení práv nabytých v dobré víře

[9] Stěžovatel především namítá, že rozhodnutí žalovaného a magistrátu se dotklo jeho práv nabytých v dobré víře. Stěžovatel nebyl stavebníkem, stavba garáže byla provedena v roce 1986 jeho otcem, stěžovatel sám se stal vlastníkem stavby garáže jako právní nástupce svého otce.

[10] Stěžovatel má zajisté pravdu, že správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) v přezkumném řízení chrání osoby, které nabyly svých práv v dobré víře. Podle § 94 odst. 4 správního řádu jestliže *po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví*. Podle § 94 odst. 5 při *rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).*

[11] Ze správního spisu vyplývá a mezi účastníky je nesporné, že stavba garáže byla realizovaná otcem stěžovatele a zapsána do katastru nemovitostí, ač nebyla zkolaudována. Po smrti svého otce stěžovatel požádal stavební úřad o kolaudační rozhodnutí. Stavební úřad v kolaudačním rozhodnutí uvedl, že stavba je provedena v souladu s § 81 odst. 1 zákona č. 50/1976, stavební zákon, a užívání stavby povolil. Tím však dle žalovaného a magistrátu pochybil, jelikož předmětná stavba se odchylovala od stavební dokumentace. Stavební úřad nezjistil změny provedené oproti stavební dokumentaci, a to ani z dokladů předložených ke kolaudaci, ani na základě provedeného místního šetření. Povinností stavebního úřadu bylo buď rozhodnout o změně stavby před dokončením (§ 68 stavebního zákona), nebo v řízení o odstranění stavby [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona].

[12] O tom, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo nezákonné, není sporu. Nezpochybňuje to ani stěžovatel. Stavební úřad vskutku porušil § 3 správního řádu a § 81 stavebního zákona, jelikož nezjistil skutečný stav věci. Takové rozhodnutí v souladu s § 97 odst. 3 správního řádu příslušný správní orgán zruší. Stěžovatel nicméně tvrdí, že tím bylo zasaženo do jeho práv nabytých v dobré víře (srov. k tomu právní normy cit. v bodě [10]).

[13] O nutnosti vzít v potaz nejen protizákonnost rozhodnutí správního úřadu, ale též práva nabytá v dobré víře pojednává početná judikatura Nejvyššího správního soudu.

Podle ní „[i] *v případě rozporu přezkoumávaného rozhodnutí s právními předpisy však musí přezkoumávající orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé.*“ (rozsudek ze dne 21. 1. 2010, č. j. 6 As 36/2009 - 162, *Benediktinské arciopatství sv. Vojtěcha a sv. Markéty v Praze Břevnově*). *„Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové* rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. *Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn*“ (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 – 79, bod 23, zvýraznění doplněno).

[14] Požadavek ochrany dobré víry ve veřejném právu se opakovaně objevuje i v judikatuře Ústavního soudu: „[P]*odstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci*“ [nález sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 (N 117/31 SbNU 57)].

[15] Zdejší soud se tedy musel zabývat stěžejní otázkou, zda byl stěžovatel v dobré víře, která by překonala nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Podle žalovaného stěžovatel v dobré víře nebyl, jelikož o provedených změnách prokazatelně věděl, ale se stavebním úřadem je neprojednal a ani je neuvedl v návrhu na kolaudaci, a to v rozporu s § 30 odst. 2 písm. a) vyhl. č. 132/1998 Sb. Ačkoli stavba byla realizována otcem stěžovatele na základě stavebního povolení ze dne 23. 9. 1986, po jeho smrti se stal stěžovatel jeho právním nástupcem a tím na něj podle § 70 přešly práva a povinnosti vyplývající z pravomocného stavebního povolení. Stěžovatel tvrdí, že to samo o sobě neodůvodňuje absenci dobré víry. Naopak se cítí být v dobré víře, jelikož předmětnou stavbu nerealizoval a spoléhal se na správnost zjištění stavebního úřadu, že stavba byla zřízena v souladu se stavebním povolením.

[16] K tomu zdejší soud uvádí následující.

[17] Pod pojmem dobrá víra je v tomto případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.

[18] Stěžovatele jako právního nástupce v souladu s § 70 stavebního zákona vázalo stavební povolení vydané původně pro jeho otce. Není úkolem správního soudu

spekulovat, zda stěžovatel o odlišnostech provedení stavby ve srovnání se stavebním povolením věděl či nikoliv. S ohledem na objektivizující povahu dobré víry je klíčové zodpovědět otázku, zda o odlišnostech vědět mohl. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že i kdyby snad stěžovatel o odchylnostech nevěděl, tato nevědomost ho nezbavila povinnosti případné změny zjistit. Stěžovatel totiž o změnách vědět měl a mohl, jelikož změny byly natolik významné, že je musel zaznamenat i laik. Nejvyšší správní soud pro pořádek připomíná, že ve srovnání se stavební dokumentací ověřenou ve sloučeném územním a stavebním řízení došlo ke zvětšení půdorysu stavby z povolených 7,0 m x 4,5 m na 7,55 m x 4,5 m, ke zmenšení odstupové vzdálenosti garáže od domu z 5,0 m na 3,59 m, k provedení nepovolených otvorů garáže z luxferových tvárnic a zvětšení projektovaných oken na šířku 1,77 m z původních 1,3 m, k provedení otevíratelného okna namísto povoleného okna neotevíratelného, posunutí asymetricky umístěných vjezdových vrat přímo do středu atd.

[19] Samotná nevědomost tedy nepředstavuje dobrou víru. K naplnění dobré víry je navíc potřeba objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci. Taková nemožnost v daném případě nenastala.

[20] Z tohoto důvodu zdejší soud souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatel práva v dobré víře nenabyl. Je pravda, že stavební úřad pochybil. Jeho chyba však vznikla v návaznosti na vadu návrhu stěžovatele, který stavební úřad na výše uvedené změny neupozornil, byť tak učinit měl a mohl. Zrušením rozhodnutí proto nemohlo dojít k zásahu do dobré víry stěžovatele. Pochybením stavebního úřadu pak bylo, že výše uvedené změny nezjistil v rozporu s § 3 správního řádu a § 81 stavebního zákona sám. V daném případě tedy nesprávně postupoval jak správní orgán, tak i stěžovatel. Proto je nutné považovat zrušení rozhodnutí ve smyslu shora cit. judikatury za proporcionální.

[21] První námitka tedy není důvodná.

III.B.
Včasné uplatnění žalobního bodu

[22] Stěžovatel uvádí, že se soud nesprávně odmítl zabývat námitkami, které se týkaly nedodržení lhůty pro zahájení přezkumného řízení.

[23] Podle § 71 odst. 2, věta třetí s. ř. s. je možné rozšířit žalobu o další žalobní bod jen ve lhůtě pro podání žaloby. V této věci nutno souhlasit s městským soudem, že námitky byly podány až po uplynutí této lhůty. Stěžovatel tvrdí, že skutečnost údajného překročení lhůty pro zahájení přezkumného řízení byla zřejmá již ze samotné žaloby podané 5. 5. 2008. Proto se dle něj městský soud námitkami zabývat měl. Stěžovateli v tomto není možno dát za pravdu.

[24] Podle dnes již ustálené judikatury je žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným. Právní náhled žalobce na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Žaloba tedy

musí srozumitelně určit, jaké děje či okolnosti považuje za základ tvrzené nezákonnosti. (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, č. 488/2005 Sb. NSS a konstantní judikatura). Rozhodně není možné, aby správní soud domýšlel jednotlivé žalobní důvody namísto žalobce samého. Tím by totiž opustil svou roli „nestranného třetího“ a vstoupil by do řízení na straně jednoho z jeho účastníků.

[25] Namítaný důvod o údajném překročení lhůty pro zahájení přezkumného řízení v žalobě není formulován ani v těch nejobecnějších rysech. O nedodržení lhůty pro přezkumné řízení se žaloba vůbec nezmiňuje. Ani z žaloby nevyplývá, že by nedodržení lhůty mohlo být žalobním důvodem. Tato námitka se objevila poprvé až v písemném závěrečném návrhu ze dne 25. 5. 2011 jako nový žalobní bod, nikoliv jako upřesnění či podrobné rozvedení již uvedeného žalobního bodu. Šlo tedy o nepřípustné rozšíření žaloby po zákonné lhůtě. Městský soud nepochybil, odmítl-li se touto námitkou zabývat.

[26] Tím méně se samozřejmě stejnou námitkou může zabývat zdejší soud. Důvody kasační stížnosti lze opřít jen o takové konkrétní právní či skutkové důvody, jež byly v řízení před krajským soudem přípustně uplatněny (viz § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), a tedy alespoň v základních rysech formulovány v žalobních bodech [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] obsažených v žalobě či jejím včasném rozšíření, a případně dále (i po uplynutí lhůty k podání či rozšíření žaloby) upřesněny či podrobněji rozvedeny, aniž by tím byly rozšiřovány. To platí jen za předpokladu, že uvedené právní či skutkové důvody mohl stěžovatel v žalobě či jejím včasném rozšíření uplatnit (viz obdobně usnesení ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43, publ. pod č. 685/2005 Sb. NSS).

[27] Tato kasační námitka proto není rovněž důvodná.

[28] Ze stejných důvodů se zdejší soud nezabýval ani námitkou o zneužití přezkumného řízení pro účelové zájmy. Tuto námitku totiž stěžovatel neuplatnil včas a řádně v žalobě (což již správně uvedl městský soud). Navíc tato námitka v podobě uvedené v kasační stížnosti zůstala v naprosto obecné a nekonkretizované rovině (srov. bod [24] shora).

III.C.

Zápis garáže do katastru nemovitostí

[29] Stěžovatel konečně argumentuje, že jeho práva byla „hlavně poškozena chybným výkladem soudu o tom, že nebyl proveden zápis garáže do katastru nemovitostí.“

[30] Nic takového ovšem městský soud neříká. Městský soud toliko uvádí, že vklad práva k nemovitosti do katastru nemovitostí nebyl povolen rozhodnutím stavebního úřadu zrušeným v přezkumném řízení. Z toho pak městský soud vyvozuje i správný závěr, že na stěžovatelovu věc nedopadá § 94 odst. 2 věta prvá správního řádu, podle níž přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl mj. rozhodnutím účastníkovi povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí.

[31] I tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Nejvyšší správní soud proto rozhodl o zamítnutí kasační stížnosti. Důvody pro postup z úřední povinnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. nebyly shledány.

[33] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá na jejich náhradu právo. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a proto mu nebyla náhrada nákladů přiznána.

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

V Brně dne 22. září 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu