ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) L. P., b) A. P.,** zastoupeni JUDr. Antonínem Janákem, advokátem se sídlem nám. T. G. Masaryka 142, Příbram, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2016, č. j. 48 A 44/2014 – 26,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 10. 2014, sp. zn. SZ 125653/2014/KUSK REG/S1, č. j. 146303/2014/KUSK, Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „žalovaný“) zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Příbram, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 13. 6. 2014, č. j. MeUPB 52082/2014, spis. zn. SZ MeUPB/67056/2007/SÚ/Vr. Stavební úřad tímto rozhodnutím dodatečně povolil stavebníkům K. P. a Mgr. J. P. stavbu garáže včetně jejího prodloužení u rodinného domu čp. X, ul. N., na pozemku parc. č. st. X v k. ú. Z. (dále jen „stavba“), a souhlasil s užíváním uvedené stavby.

II.

[2] Žalobci podali proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 22. 6. 2016, č. j. 48 A 44/2014 – 26.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že nelze přisvědčit námitce nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, protože z jeho odůvodnění je nepochybně zřejmé, jak se žalovaný vypořádal s namítaným rozporem sporné stavby s veřejným zájmem. Přestože je toto odůvodnění poměrně stručné, není sporu, že žalovaný vyšel z § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon"). S odkazem na projektovou dokumentaci a podklady pro rozhodnutí pak žalovaný uzavřel, že dodatečně povolovaná stavba splňuje požadavky plynoucí z uvedeného ustanovení. Žalovaný se dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyjádřil i k jednotlivým judikátům, na které žalobci odkázali, přičemž v projednávané věci lze z odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž zjistit, co žalovaný považoval za okolnosti podstatné z hlediska veřejného zájmu. Krajský soud rovněž uvedl, že nelze zaměňovat nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu na straně jedné s nesouhlasem účastníků řízení s věcnými závěry správního orgánu na straně druhé.

[4] K námitce žalobců týkající se hodnocení souladu dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem krajský soud uvedl, že výčet podmínek týkající se prokazování souladu dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem uvedený v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je pouze demonstrativní. Při zjišťování souladu takové stavby s veřejným zájmem lze nepochybně přihlížet i k jiným okolnostem. V projednávané věci žalobci nezpochybnili závěr správních orgánů, že dodatečně povolovaná stavba splňuje podmínky demonstrativně vypočtené v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Žalobci spatřují rozpor dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem pouze v tom, že stavebníci uskutečnili stavbu v rozporu se stavebním povolením úmyslně. Tato okolnost, jejíž prokazování může být navíc v řadě ohledů více než obtížné, však sama o sobě nemůže být určující pro zjištění souladu dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem. Podstata a smysl dodatečného povolování staveb spočívají v tom, že určitá stavba může být dodatečně povolena v podobě, ve které by mohla být povolena ve standardně vedeném řízení. Pokud taková stavba naplňuje požadavky demonstrativně vypočtené v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona k prokázání souladu s veřejným zájmem, musí být okolnost zpochybňující tento soulad natolik významná, aby převážila nad naplněním shora vymezených podmínek. Žalobci tvrzené úmyslné nerespektování stavebního povolení i s ohledem na podobu sporného stavebního záměru (prodloužení garáže o 3,82m oproti stavebnímu povolení), takovou okolností bez dalšího být nemůže. Krajský soud nesouhlasil s tím, že by samotné úmyslné nerespektování stavebního povolení mělo za následek nemožnost získat dodatečné stavební povolení. Takový závěr by ve své podstatě znemožňoval stavebním úřadům dodatečně povolovat značnou část staveb odporujících původnímu stavebnímu povolení a vyžadoval by zásadní koncepční změnu právní úpravy. Je třeba vždy zkoumat míru intenzity takového zásahu.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé") v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Stěžovatelé nesouhlasili s tím, že závěry nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 455/2003 a sp. zn. II. ÚS 482/2002 se týkají pouze neoprávněných staveb. Jejich závěry lze

ve značné míře vztáhnout též na stavby nepovolené. Závěr nálezu sp. zn. III. ÚS 403/1998, že dodatečné povolení neoprávněné stavby by mohlo být chápáno jako precedens a být návodem pro ostatní k obcházení zákona, je závěrem, který se bezesporu uplatní i pro rozhodování o povolování nepovolených staveb.

[7] Stojí zde tedy proti sobě legitimní cíl – zájem na zachování stavební kázně proti zájmu stavebníka na dodatečném povolení nepovolené stavby. Stavebník, který úmyslně ignoruje stavební předpisy a stavební povolení, se těžko může dovolávat toho, že jeho nepovolená stavba je v souladu s veřejným zájmem, pokud se sám svým protiprávním postupem do této situace dostal. Zjevně úmyslné nerespektování a ignorování stavebního povolení je skutečností, která neumožňuje vydat dodatečné stavební povolení. K tomu není třeba změna zákonných předpisů, postačí aplikovat správně význam pojmu „*veřejný zájem*“ a obecnou teorii výkladu „*zneužití práva*“.

[8] Stavebníci úmyslně postavili stavbu v rozporu se stavebním povolením a přes nesouhlas stěžovatelů, vědomi si zřejmě toho, že mohou požádat o dodatečné povolení stavby v rozsahu, v jakém jí postavili načerno. Zjevně tak od počátku počítali s tím, že jejich protiprávní počínání bude zhojeno v řízení o dodatečné povolení stavby. Prodloužení stavby garáže oproti povolení o 3,82 m je zjevným ignorováním povoleného stavu.

[9] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, je „*účelem řízení* (pozn. NSS: dodatečného povolení stavby) *je vlastně dodatečné zhojení závažné vady, kterou je prvotní vědomá ignorance zákona ze strany stavebníka, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování.*“ Takovému postupu nemůže být poskytnuta ochrana ani za předpokladu, že stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu a technickými požadavky na stavby.

[10] Krajský soud odmítl argumentaci stěžovatelů, přičemž zmíněnou judikaturu vyložil nesprávným způsobem a část z odkazů na ni zcela pominul. Soudy vyšších stupňů opakovaně konstatovaly, že úmyslné ignorování práva je závažnou skutečností, která vylučuje dodatečné povolení stavby, což je zcela jiný pohled na tento problém, než jak to učinil krajský soud. Zúžení výkladu pojmu „*veřejný zájem*“ na soulad s územně plánovací dokumentací zcela opomíjí prvek stavební disciplíny, na kterém je úprava povolování staveb postavena.

[11] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil.

IV.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud posoudil věc správně a podrobně se zabýval všemi žalobními námitkami. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatelů s dodatečným povolením stavby, neboť podle jejich názoru stavba není v souladu s veřejným zájmem.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že stavebníci podali dne 1. 7. 2005 žádost o dodatečné povolení stavby podle § 88 stavebního zákona. Doplnění žádosti s doložením projektové dokumentace stavebníci podali dne 12. 9. 2007. Poté stavební úřad postupně vydal několik rozhodnutí (24. 10. 2007, 30. 10. 2008, 9. 4. 2010, 15. 11. 2010, 20. 6. 2011 a 1. 11. 2012), kterými stavbu dodatečně povolil a vydal souhlas s jejím užíváním. Žalovaný k odvolání stěžovatelů tato rozhodnutí opakovaně rušil pro nedostatky v řízení a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání. Poslední rozhodnutí, kterým stavební úřad dodatečně povolil uvedenou stavbu a souhlasil s jejím užíváním, bylo vydáno dne 13. 6. 2014. Rovněž proti tomuto rozhodnutí stěžovatelé podali odvolání, které však žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím.

[17] Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení 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.

[18] Citované ustanovení připouští dodatečné povolení i stavby provedené bez potřebného povolení stavebního úřadu nebo v rozporu s ním, pokud stavebník prokáže, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem, který je v něm zároveň příkladmo uveden. Rozsah vyjádření a stanovisek dotčených orgánů státní správy, posudků, projektové dokumentace a dalších podkladů nezbytných pro případné dodatečné povolení nepovolené stavby přitom nejde nad rámec dokladů, které jinak při zákonném postupu předkládá stavebník k žádosti o stavební povolení.

[19] Jak správně uvedl již krajský soud, výkladem pojmu „*veřejný zájem*“ užitého v citovaném ustanovení se Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zabýval. V rozsudku ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 - 164, uvedl, že „*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. (...) 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."

[20] V rozsudku ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 As 33/2004 - 68, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*má-li být v řízení vedeném podle § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona zkoumán veřejný zájem, musí se tak stát především z hlediska kritérií, jež jsou v tomto ustanovení demonstrativně vypočtena. (...) Tyto požadavky jsou kladeny na všechny stavby; pouze mj. při splnění uvedených požadavků lze v rámci standardního stavebního řízení stavbu povolit. Soud však právě v tom shledává důkaz, že jde o kritéria, jimiž je posuzován soulad stavby s veřejným zájmem. Veřejný zájem představuje těžko vymezitelnou a obtížně ohraničitelnou kategorii. Obsah pojmu veřejný zájem je však ve stavebním právu při povolování staveb, jakož i při jejich dodatečném povolování, zhmotněn právě prostřednictvím požadavků vyplývajících z územně plánovací dokumentace, cílů a záměrů územního plánování, obecných technických požadavků na výstavbu, technických požadavků na stavby a zájmů chráněných zvláštními předpisy. Právě stanovením uvedených požadavků je sledováno naplnění veřejného zájmu. Samotný mechanismus pořizování územně plánovací dokumentace je třeba považovat za způsob prosazování veřejného zájmu v dané oblasti, územně plánovací dokumentace jako výsledek takového mechanismu pak tento veřejný zájem odráží. Jestliže je tedy stavba posuzována z pohledu souladu s touto dokumentací, je poměřována i z hlediska veřejného zájmu. To samé platí i o hodnocení souladu stavby s cíly a záměry územního plánování, jež vyplývají z § 1 a § 2 stavebního zákona. Stanovením technických požadavků na výstavbu či stavby je rovněž sledován veřejný zájem, a to zejména zájem na bezpečnosti takové stavby, řádné funkčnosti stavby, a tím i ochraně zdraví uživatelů této stavby, jakož i jiných osob, ochraně životního prostředí apod.*"

[21] Postup krajského soudu, jakož i správních orgánů, které v daném případě při posouzení případnosti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zkoumaly především splnění předpokladů uvedených v citovaném ustanovení za slovem „*zejména*", odpovídá tedy zákonu a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje. Formulace § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona přitom připouští posouzení existence veřejného zájmu i z jiných hledisek, než těch, jež jsou v něm demonstrativně uvedeny. Správní orgán rozhodující o žádosti o dodatečné povolení stavby by tak měl přihlédnout i k dalším

okolnostem případu a posoudit, zda tyto okolnosti existenci veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby spíše svědčí nebo ji spíše vylučují. V daném případě stavební úřad uvedl, že v posuzované věci by mohlo být sporným porušením veřejného zájmu eventuelní způsobování ztrát u sousední stavby. Dodatečným povolením prodloužení garáže však škody či ztráty stěžovatelům nevznikají, a proto konstatoval, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem. Při hodnocení takových skutečností je třeba navíc přihlédnout také k negativnímu důsledku, jenž by byl způsoben rozhodnutím o odstranění stavby ve sféře zájmů stavebníků. Omezení vlastnického práva se může uskutečnit pouze v přiměřené míře a lze k němu přistoupit pouze tehdy, je-li takové opatření přiměřené zájmům, jejichž ochrana je tímto opatřením sledována. Stavební zákon předpokládá odstranění stavby, jež nebyla pravomocně povolena, jakožto opatření šetřící veřejný zájem (v daném případě veřejný zájem, aby stavba byla v souladu např. se stavebními standardy a neodporovala veřejnému zájmu na využití území), jež je ústavně přípustným omezením vlastnického práva. V tomto konkrétním případě by však takové opatření bylo nepřiměřené vzhledem k okolnostem případu, mezi něž je nutno zahrnout kromě splnění zákonných požadavků v § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona též skutečnost, že dodatečně povolenou stavbou nedojde k negativnímu vlivu na sousední nemovitosti.

[22] Správní orgány tedy postupovaly správně a v souladu se zákonem, jestliže po ověření splnění zákonných požadavků [tj. hledisek, z nichž je veřejný zájem podle § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona povinně zkoumán] usoudily, že existenci veřejného zájmu v daném případě nevylučují ani další okolnosti. Ze správních rozhodnutí, jimiž byla stavba dodatečně povolena, vyplynulo, že se stavební úřad a žalovaný v řízení zabývaly námitkami stěžovatelů o rozporu stavby s veřejným zájmem, tyto však neshledaly důvodnými.

[23] Lze tedy shrnout, že stavební úřad v souladu s § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona zahájil správní řízení o odstranění stavby. Pokud po provedeném správním řízení vydal rozhodnutí o dodatečném povolení této stavby, postupoval správně. Podmínkou takového postupu je jednak žádost o dodatečné povolení stavby, jednak zjištění, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem. Stavebníci podali žádost o dodatečné povolení stavby, kterou doložili zákonem vyžadovanými podklady. Z rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá, že byl posouzen soulad stavby s platnou územně plánovací dokumentací, s cíly a záměry územního plánování, obecnými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Správně byly shledány i další důvody svědčící veřejnému zájmu na povolení stavby. Negativní dopad stavby do oprávněných zájmů stěžovatelů vyplývající ze samotné realizace stavby na sousedním pozemku, jež by naopak mohl nasvědčovat rozporu stavby s veřejným zájmem, stavební úřad nezjistil. Po provedeném správním řízení tak stavební úřad dospěl ke správnému závěru, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem. Proto ani žalovaný, ani krajský soud nepochybili, když konstatovali, že v daném případě byly splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby.

[24] Pokud jde o tvrzení o úmyslném porušení stavebního zákona stavebníky, je třeba zdůraznit, že odstranění stavby nemá mít sankční charakter. Ukládání sankcí za porušení stavebního zákona je obsaženo v jeho části třetí. Takovou situaci přímo řeší § 105 odst. 3 písm. a), podle kterého se přestupku dopustí a pokutou od 25 000 Kč do 50 000 Kč bude

potrestán ten, kdo jako stavebník provádí novou 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.

[25] Pokud stěžovatelé uvedli, že *„soudy vyšších stupňů opakovaně konstatovaly, že úmyslné ignorování práva je závažnou skutečností, která vylučuje dodatečné povolení stavby“*, pak je třeba uvést, že z jimi zmíněné judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu taková obecná povinnost pro stavební úřad nevyplývá. Navíc se jedná o skutkově i právně odlišné případy. Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1998, sp. zn. III. ÚS 403/98, se týkalo nepovolené stavby rekreačního charakteru, kterou byla porušena stavební uzávěra pro stavby rekreačních objektů. Ke stavbě nebyl zajištěn přístup z veřejných pozemních komunikací kapacitně vyhovující komunikační přípojkou, odpadní vody měly být svedeny do žumpy a odtud odváženy podle potřeby, odvoz byl však s ohledem na nepřístupnost místa vyloučen. Stavba měla být opatřena elektrocentrálou s nepřetržitým provozem, která vyvolává hluk, což odporovalo požadavkům na životní prostředí, svým architektonickým řešením neodpovídala pojetí lidové architektury a tedy urbanistickému a architektonickému pojetí okolí, nebylo zajištěno odpovídající odkládání odpadků. Nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/2002, a ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/2003, se pak týkaly neoprávněné stavby, tj. stavby postavené bez stavebního povolení na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka. Konečně v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, Nejvyšší správní soud pouze konstatoval, že *„rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba nebo její změna povoluje, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení.“* Zdejší soud v tomto rozsudku rovněž výslovně uvedl, že podmínkou dodatečného povolení stavby je skutečnost, že tato stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování.

[26] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 27. září 2016

Mgr. David Hipšr
předseda senátu