

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška a soudců Ladislava Derky (soudce zpravodaj) a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **B. B.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Mgr. T. T., zastoupené Mgr. Romanem Bělohlavým, advokátem, se sídlem Moskevská 1461/66, Karlovy Vary, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2015, č. j. 533/SÚ/15-4, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2017, č. j. 30 A 170/2015 - 320,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2017, č. j. 30 A 170/2015 - 320 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) dne 25. 11. 2015 žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 9. 2015, jímž bylo k odvolání žalobkyně rozhodnutí Městského úřadu Nová Role (dále jen „stavební úřad“) ze dne 11. 5. 2015 potvrzeno a pouze bylo formou změny opraveno datum podání žádosti o dodatečné povolení stavby z 27. 4. 2005 na 19. 9. 2005. Rozhodnutím z 11. 5. 2015 stavební úřad dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“), ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s § 190 zákona č. 183/2006 Sb., dodatečně povolil stavbu k žádosti osoby zúčastněné na řízení, stavba byla popsána a byly stanoveny podmínky pro její dokončení. Touto stavbou byla

„Rekreační chata ev. č. X, D., obec D.“ na pozemku st. p. X, parc. č. X v k. ú. D. (dále jen „stavba rekreační chaty“).

[2] V odvolacím správním řízení bylo podstatou sporu právní posouzení, zda byla stavba rekreační chaty dodatečně povolena v souladu se zákonem, zejména s ohledem na námitky žalobkyně, která je vlastníkem pozemku přímo sousedícího s pozemkem, na kterém stavba byla realizována.

[3] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku odkázal na právní úpravu účinnou pro danou věc s ohledem na datum podání žádosti o povolení stavby, a to na § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona. Krajský soud dal za pravdu žalobkyni v tom, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu jsou nedostatečná, co se týče souladu dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem. Žalovaný i stavební úřad považovaly za rozhodující pro závěr, že stavba rekreační chaty je v souladu s veřejným zájmem, okolnost, že stavba nebyla v rozporu s územně plánovací dokumentací obce D. (ÚPD). Oba správní orgány se zabývaly i ostatními hledisky uvedenými v § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona, akcentovanými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 – 164 (míněno obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy). Z tohoto pohledu jsou rozhodnutí plně přezkoumatelná a lze z nich spolehlivě seznat, proč prvoinstanční i odvolací správní orgán považoval (ze svého pohledu) stavbu za souladnou s veřejným zájmem. Krajský soud nicméně dodal, že demonstrativní výčet hledisek uvedených v části druhé věty § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona následující za slovem „*zejména*“ je určitým vodítkem, což ale rozhodně nelze vyložit tak, že stavba bude dodatečně povolena vždy, když budou splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení zákona. Za stejně důležitá považoval krajský soud nejen zmíněná „technická“ hlediska, ale i širší, společenské hledisko. Připomněl, že osoba zúčastněná na řízení (stavebník) přistoupila k realizaci stavby rekreační chaty, aniž by ctila pravidla nastavená starým stavebním zákonem. Porušila zákon a teprve v situaci, kdy hrozilo odstranění stavby, započala s kroky, které mu starý stavební zákon poskytoval k jejímu dodatečnému povolení. Navíc při vydání dodatečného stavebního povolení bylo zapotřebí přistoupit i k výjimce z odstupových vzdáleností, kterážto v případě žalobkyně činila z vyhláškou požadovaných deseti metrů na přibližně sedm metrů. U dalšího ze stavebníkových sousedů, p. Drexlera, došlo k ještě zásadnějšímu snížení řečených parametrů na přibližně 4,94 m.

[4] Krajský soud shledal, že za popsané situace musí být požadavky na dodatečně povolovanou stavbu obsáhlejší, komplexnější a nikoliv pouze technické. V opačném případě by to znamenalo, že je nepodstatné zahájení stavební činnosti bez potřebných povolení, protože všechno by bylo možné „dohnat“ v řízení o dodatečném povolení stavby. Proto musí stavebník strpět přísnější pohled správních orgánů na věc. Rozhodnutí správních orgánů se ale zaměřila na ochranu zájmů stavebníka a dále na soulad stavby s technickými kritérii danými § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona.

[5] Ústavní soud v nálezu z 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, konstatoval: „(...) *Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování*

nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.".

[6] Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161, mj. konstatoval (za pomoci citace správně právních teoretiků), že „*veřejné zájmy jsou v řadě případů jen více či méně společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin" (Vedral, J., citováno výše, s. 100)*", přičemž ale „*veřejný zájem především nelze zaměňovat za soukromý" (Hendrych, D. a kol.: Správní právo: obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 82).*"

[7] Krajský soud učinil závěr, že rozhodnutí obou správních orgánů postrádají odpověď na otázku, jaký je zde veřejný zájem ve smyslu, jak tento pojem vnímají citovaná rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Z toho důvodu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Tatáž vada řízení se týkala i rozhodnutí stavebního úřadu, proto v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. krajský soud zrušil i toto rozhodnutí. Dalšími žalobními námitkami se krajský soud nezabýval, neboť to shledal nadbytečným v procesní situaci, kdy není zřejmé, zda je dodatečně povolovaná stavba v souladu s veřejným zájmem.

II. Shrnutí argumentů v kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení a ve vyjádření žalovaného

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel") kasační stížnost, ve které navrhla rozhodnutí zrušit. Ve stížnosti nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že v obou rozhodnutích správních orgánů není odůvodněn veřejný zájem. Stěžovatel ve správním řízení prokázal veškeré skutečnosti požadované v § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona, dodatečně předložil podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. ÚPD vymezuje lokalitu D. rybníka jako území pro individuální rekreaci, přičemž postavená chata odpovídá tomuto účelu. Jedná se o zájem společnosti jako celku, aby bylo konkrétní území využíváno v souladu s tím, jak určuje ÚPD. Krajský soud nevzal v úvahu, že stavba rekreační chaty je novou stavbou umístěnou v místě původního objektu rekreační chaty. Žalobkyni se tedy nečinila žádná újma, že by byla nucena snášet zastavění dosud volného pozemku (např. není narušen dříve volný výhled do krajiny apod.). Stěžovatel byl v minulosti již za stavbu rekreační chaty bez stavebního povolení sankcionován peněžitým trestem, který po nabytí právní moci ihned uhradil. Řízení o dodatečném povolení stavby probíhá již od roku 2005. Po vydání rozhodnutí žalovaného stěžovatel stavbu chaty dokončil v určeném termínu a požádal o kolaudaci chaty. Uvedená stavba je v souladu s předpisy veřejného práva, není proto dán rozpor s veřejným zájmem na provádění staveb dle platných předpisů.

[9] Stěžovatel se dále vyjádřil k odstupovým vzdálenostem a upozornil, že jeho pozemek o rozměrech přibližně 28 x 9 m by musel být zhruba dvakrát větší, aby bylo možné dodržet odstupovou vzdálenost 10 m.

[10] Rozsudek krajského soudu považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný, protože má celkem 38 stran, ale pouze čtyři strany obsahují vlastní závěry soudu, navíc obsahující citaci zákonů a judikatury Nejvyššího správního soudu. Sám rozsudek je výrazně kratší než obě rozhodnutí správních orgánů.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti s touto plně ztotožnil a odkázal na právní závěry obsažené v jeho rozhodnutí z 16. 9. 2015 a v jeho vyjádření z 20. 1. 2016 k podané žalobě.

[12] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný z důvodu, že (zhruba řečeno) je jeho odůvodnění příliš stručné. K tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud uvádí, že takto obecně formulovaná námitka je v podstatě bezobsažná, neboť z ní není zřejmé, v čem by měla spočívat eventuální nesrozumitelnost odůvodnění rozsudku či nedostatek důvodů rozhodnutí. Nepochybně stručnost odůvodnění nemůže sama o sobě způsobit nesrozumitelnost či nedostatek důvodů rozsudku. Nejvyšší správní soud dodává, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. V dané věci tak tomu je – krajský soud vysvětlil v odůvodnění rozsudku, že pro dodatečné povolení stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona musí být dán veřejný zájem a podle názoru soudu v rozhodnutí žalovaného a též v rozhodnutí stavebního úřadu nebyla existence veřejného zájmu dostatečně odůvodněna s přihlédnutím k okolnostem věci. Krajský soud též vysvětlil, že nebylo třeba se zabývat již ostatními žalobními námitkami technického rázu, neboť pokud by nebyla dána existence veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby, nebylo by již z tohoto důvodu možné stavbu dodatečně povolit. Nejvyšší správní soud dodává, že samotný nesouhlas stěžovatele se závěry krajského soudu nemůže nikdy založit nedostatek důvodů napadeného rozhodnutí či jeho nesrozumitelnost. Z uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožnil s tvrzením stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozsudku.

[16] Nejvyšší správní soud, vázán důvody kasační stížnosti (viz § 109 odst. 4 s. ř. s.), se zabýval výlučně posouzením kasačních námitek.

[17] Stěžovatel se v převážné části své stížnosti soustředil na výklad pojmu „veřejný zájem“ a nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že v rozhodnutích správních orgánů nebyl dostatečně akcentován veřejný zájem, tj. že pro naplnění podmínky veřejného zájmu nepostačuje naplnění obecných technických požadavků na výstavbu, uvedených v § 88 odst. 1 písm. b) druhé věty starého stavebního zákona za slovem „zejména“. Podle tohoto ustanovení [s]*tavební úřad nařídí 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] Nejvyšší správní soud dodává, že není sporu o tom, že obě rozhodnutí správních orgánů spatřovala splnění podmínky veřejného zájmu v tom, že stěžovatel jako stavebník dodatečně předložil veškeré doklady a podklady vyžádané stavebním úřadem, aby splnil obecné technické požadavky na předmětnou stavbu rekreační chaty. Spor se vede o to, zda obstojí právní závěr krajského soudu, že toto nepostačuje pro splnění podmínky veřejného zájmu, a že i s ohledem na text citovaného ustanovení starého stavebního zákona (viz slovo „zejména“) je nutno se v konkrétní situaci zabývat i širším společenským hlediskem, nikoliv pouze hlediskem takříkajíc „technickým“.

[19] Nejvyšší správní soud uvádí, že soulad stavby s veřejným zájmem prokazuje stavebník, a to předložením podkladů a dokladů jako k žádosti o stavební povolení. Sledování existence veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby se musí v každém jednotlivém případě uskutečňovat z hlediska posouzení splnění podmínek uvedených v § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá starého stavebního zákona. Správní orgány, případně soud, které posuzují rozhodnutí o dodatečném povolení stavby tak zkoumají především splnění předpokladů uvedených v citovaném ustanovení za slovem „zejména“. V tomto směru Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 9. 3. 2005, čj. 3 As 33/2004 - 68, ve kterém byl vysloven závěr, že „[m]*á-li být v řízení o dodatečném povolení stavby, vedeném podle § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona, zkoumán veřejný zájem, musí se tak stát především z hledisek, jež jsou v tomto ustanovení demonstrativně vypočtena. (...)*“

[20] Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, čj. 10 Ca 220/2004 - 26, publ. pod č. 804/2006 Sb. NSS, s částí právní věty: „*Institut správního uvážení při aplikaci ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nemá místa, naopak zákon výslovně stanoví, že stavba nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním musí být odstraněny (stavební úřad „nařídí“ odstranění). Stavební úřad tak neučiní („odstranění stavby nenařídí“) jen při splnění všech uvedených podmínek. Splnění podmínek musí být v řízení dostatečně zjištěno - prokázáno stavebníkem. Nejde proto o správní uvážení (zda a kterou z podmínek stavebník splnil), nýbrž*

jde o prokázání stavebníkem samým, že došlo ke splnění všech podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (či ohlášení).“ Nejvyšší správní soud dodává, že v souladu s tímto právním závěrem správní orgány postupovaly správně, když vycházely z toho, že stavebník prokázal splnění všech podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby. V takovém případě je splněna i podmínka veřejného zájmu stanovená v § 88 odst. 1 písm. b) věty druhé starého stavebního zákona. Je nutno vzít v úvahu, že při dodatečném povolování stavby soukromé povahy, jako je v tomto případě rekreační chata (navíc na místě, kde již jednou původně stála) v místě, které je podle územně plánovací dokumentace určeno k rekreačnímu využití, nelze shledat veřejný zájem v ničem jiném, než je splnění technických požadavků a předpokladů, které jsou vyžadovány pro povolení dotyčné stavby (soulad s těmito požadavky a předpoklady je oním veřejným zájmem). Ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) věty druhé starého stavebního zákona není sankční povahy - jeho smyslem není trestat stavebníka za to, že realizoval stavbu bez stavebního povolení, nýbrž zajistit, aby stavba byla dodatečně povolena jen v případě, že dostojí požadavkům veřejného práva.

[21] V souladu s uvedeným závěrem je i rozsudek Nejvyššího správního soudu z 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, který byl publikován. pod č. 804/2006 Sb. NSS, s právní větou:

„*I. Dodatečné stavební povolení může být vydáno jen při splnění podmínek daných stavebním zákonem a příslušným prováděcím předpisem, tj. pouze v případě, že stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, resp. dodatečné povolení změny stavby, a předloží k ní podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.*

II. 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. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).“

[22] Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161 není příléhavý. Tento rozsudek byl publikován ve Sbírce NSS pod č. 2879/2013 s právní větou: „*Veřejný zájem (§ 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny) musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního.*“ Jak plyne z právní věty, byl vykládán pojem „veřejný zájem“ obsažený v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny a tento pojem má v uvedeném zákoně jiný obsah, než „veřejný zájem“ dle § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona, což je zřejmé z pouhého srovnání s právními závěry výše citovaných rozsudků týkajících se uvedeného ustanovení starého stavebního zákona.

[23] Odkaz krajského soudu na nález Ústavního soudu z 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 se též netýká přímo projednávané věci – v tomto nálezu Ústavní soud zrušil k návrhu skupiny senátorů § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, a to z důvodu, že „[t]*ím, že Parlament v zákoně označil rozvoj a modernizaci konkrétní vodní cesty za veřejný zájem, nedodržel požadavek obecnosti právního předpisu, aplikoval neurčitý*

právní pojem v konkrétním případě, a zasáhl tak do pravomoci svěřené moci výkonné.“ Ústavní soud shledal napadené ustanovení protiústavním, protože jím došlo k porušení principu dělby moci zakotveného v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Opět se tedy tento nález netýkal pojmu „veřejný zájem“ uvedeného v § 88 odst. 1 písm. b) starého stavebního zákona.

[24] Krajský soud neposoudil správně nastolenou právní otázku [výklad pojmu „veřejný zájem“ § 88 odst. 1 písm. b) věty druhé starého stavebního zákona], Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost důvodnou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[25] Na základě všech shora nastíněných úvah dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení se bude krajský soud zabývat tím, zda je stavba rekreační chaty v souladu se všemi požadavky uvedenými za slovem „zejména“ v § 88 odst. 1 písm. b) druhé věty starého stavebního zákona. Těmito požadavky se krajský soud, s ohledem na svůj právní názor, dosud nezabýval.

[26] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 13. prosince 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu