



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobkyně: B. F.** zast. JUDr. Tomášem Podhorským, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 102, Benešov, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2012, sp. zn. SZ 175201/2011/KUSK REG/Kt, č. j. 005386/2012/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2012, č. j. 47 A 17/2012 - 54,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

Městský úřad Vlašim, odbor výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“), povolil na základě žádosti žalobkyně svým rozhodnutím dne 31. 8. 2009, č. j. VYST 17146/09-621/2009 LiH, stavební úpravy domu č. p. 114 v Načeradci. V povolení mimo jiné uvedl, že při stavbě musí být dodrženy požadavky závazného stanoviska Městského úřadu Vlašim, odboru životního prostředí – úseku památkové péče (dále jen „orgán památkové péče“). Žalobkyně tak na stavbě měla použít dřevěná okna a dveře podle bližšího určení ve stavebním povolení.

Žalobkyně posléze požádala stavební úřad o dodatečné povolení změny stavby před dokončením, konkrétně o změnu předepsaného materiálového provedení dveří a oken. K němu přiložila nové, nesouhlasné závazné stanovisko orgánu památkové péče ze dne 26. 5. 2011, č. j. ZIP 7384/11-51/2011 SvN, který setrval na svých požadavcích na provedení oken a dveří. Stavební úřad zamítl žádost žalobkyně svým rozhodnutím ze dne 22. 7. 2011, č. j. VYST 31368/10-22/2011 LiH. Změnu stavby nepovolil, protože žalobkyně již použila plastová okna a dveře, což bylo v rozporu se závazným stanoviskem orgánu památkové péče.

Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl žalovaný Krajský úřad Středočeského kraje svým rozhodnutím ze dne 2. 2. 2012, sp. zn. SZ 175201/2011/KUSK REG/Kt, č. j. 005386/2012/KUSK, a napadené rozhodnutí potvrdil. Stavební úřad podle

něj nemohl vydat rozhodnutí v rozporu se závazným stanoviskem. Žalobkyně nedodržela požadovaný vzhled a materiál oken, nevyšlila tvrzenou finanční újmu, která jí hrozila v případě dodržení požadavků závazného stanoviska. Pokud v rozporu s původním stavebním povolením použila jiná okna, jednalo se o nezákonný postup.

Citované rozhodnutí žalovaného žalobkyně napadla žalobou u Krajského soudu v Praze. Ten ji zamítl rozsudkem ze dne 25. 10. 2012, č. j. 47 A 17/2012 - 54, protože dospěl k závěru, že žalobkyně skutečně nedodržela předepsaný vzhled oken a dveří. Dům žalobkyně se nachází v Městské památkové zóně Načeradec a musí i po rekonstrukci svým vzhledem odpovídat době svého postavení. Použití jiných materiálů a technického řešení by přicházelo v úvahu, pokud by bylo v podstatných rysech srovnatelné s požadovaným vzhledem. Použitá okna jsou však lehce odhalitelná imitace, porušení požadavků památkové péče je významné. Námitku nestejného zacházení ve srovnání s vlastníky okolních nemovitostí soud také neuznal, protože na základě zásady rovnosti není možné se domáhat opakování nezákonného postupu. Navíc zčásti nejde o srovnatelné situace.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatelka ve své včasné kasační stížnosti namítla nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, uplatnila tedy důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

V okolí domu stěžovatelky se nachází řada domů, které také mají plastová okna imitující dřevěné provedení. Okna na domu stěžovatelky plně odpovídají požadavkům závazného stanoviska svým rozměrem, zbarvením a členěním. Vzhled také odpovídá okolní zástavbě. Sousední dům č. p. 116 má plastová okna imitující dřevo navíc s vnitřní zlatou mřížkou. Vsazení těchto oken bylo povoleno. Praxe správních orgánů by podle stěžovatelky měla být jednotná, ke všem stavebníkům by měly přistupovat stejně. Pokud jednomu stavebníkovi správní orgán povolil plastová okna v hnědé barvě, měl tak učinit i u ostatních. Okna stěžovatelky navíc lépe odpovídají okolní zástavbě, protože nejsou pouze hnědá, ale imitují dřevo a nemají vnitřní zlatou mřížku.

Závěr krajského soudu, že dům stěžovatelky a dům č. p. 116 nejsou srovnatelné, neobstojí. Dům č. p. 116 byl sice postaven až v 50. letech 20. století, dům stěžovatelky byl však zásadně přestavěn ve stejné době (nová okna, přestavba chlívu). Mezi těmito domy tedy neexistuje odlišnost, která by odůvodňovala nerovné zacházení. Dále stěžovatelka uvedla, že správní orgány a krajský soud měly uplatnit i hledisko výše nákladů a účelnost jejich vydání. Stávající okna plně odpovídají požadavkům závazného stanoviska. Plastová okna imitující dřevo nelze z běžného pohledu rozeznat od oken dřevěných. Cena dřevěných oken je výrazně vyšší než cena oken plastových, mají kratší životnost a horší tepelnou propustnost.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud po ústním jednání rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Pro posouzení stížných námitek je vhodné připomenout relevantní právní úpravu. Podle § 11 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, mohou být rozhodnutí správních úřadů a orgánů krajů a obcí vydávané podle zvláštních právních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy státní památkové péče, vydány jen na základě závazného stanoviska. Závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči vydá příslušný orgán státní památkové péče na žádost vlastníka, který zamýšlí provést obnovu nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové zóně.

K charakteru závazných stanovisek vydávaných dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS. Ve vztahu k soudnímu přezkumu závazných stanovisek rozšířený senát vyslovil, že tato stanoviska jsou podkladem pro konečné rozhodnutí; z valné většiny přitom pro vydání konečného kladného rozhodnutí není zapotřebí získat bez dalšího jen jedno kladné závazné stanovisko, ale je třeba splnit i další zákonné podmínky dle příslušných právních předpisů. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, rozšířený senát vyslovil, že závazná stanoviska dle § 149 správního řádu nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími, jedná se proto o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení. Soudně je pak přezkoumáváno pouze konečné rozhodnutí v „hlavním“ řízení. Závazná stanoviska vydaná v projednávané věci jsou podkladovými úkony pro rozhodnutí stavebního úřadu (§ 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči *a contrario*).

Stěžovatelka namítá, že jí použitá plastová okna „nelze z běžného pohledu rozoznat od dřevěných, imitace dřeva je fakticky dokonalá, tato okna pak imitují dřevěná okna se všemi detaily.“ Tím doslovně opakuje formulaci svých žalobních námitek z řízení před krajským soudem. Podle závazného stanoviska měla stěžovatelka použít dřevěná okna natřená bílou či hnědou barvou. Tato okna měla být členěna do kříže, případně do písmene T, se zasklením do dřevěných příček, které nebudou nalepené. Vnější dřevěné dveře měly být členěny na tři výplně a prosklené dveře měly být členěny na čtyři díly (osm tabulek).

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka použila okna, u nichž jsou dělicí příčky pouze imitovány vložením dovnitř izolačního trojskla. Její okna dále imitují dřevěný lakovaný povrch a nemají tak nátěr bílou či hnědou barvou. Obdobně stěžovatelka naložila i s požadavky na dveře. Použité vnější dveře jsou plastové, členěné na čtyři díly. Prosklené dveře jsou členěny na šest výplní. Tyto skutečnosti stěžovatelka v kasační stížnosti nepopírá.

Z těchto zjištění vyplývá, že stěžovatelka se odchýlila od požadavků závazného stanoviska. Nejvyššímu správnímu soudu tak není zřejmé, z čeho stěžovatelka dovozuje, že jí použité „zbarvení [oken] pak plně odpovídá příslušným požadavkům, stejně tak i jejich rozměr a jejich členění,“ a že „z hlediska estetického nedojde tedy k žádným změnám a jakýmkoli vybočením.“ Pokud jsou okna a dveře členěny jinak, než závazné stanovisko požaduje, lze nepochybně říci, že ke změně oproti požadavkům orgánu památkové péče došlo. To ostatně stěžovatelce vysvětlil již krajský soud v napadeném rozsudku.

Je to právě ta skutečnost, že stěžovatelka použila odlišné členění oken a dveří, která nejvýrazněji dokládá porušení požadavků závazného stanoviska.

Přesvědčení stěžovatelky o tom, že plastová okna či dveře imitující dřevo nelze od skutečných dřevěných oken či dveří z běžného pohledu rozeznat, tak pro posouzení věci nemá význam. Plastové dveře členěné na čtyři díly, které vypadají jako dveře dřevěné, totiž nikdy nebudou vypadat jako dřevěné dveře členěné na díly tři. Zdánlivě jiná situace nastává u oken. Stěžovatelka namítá, že členění oken do kříže, případně do písmene T, bylo dodrženo vložением dělicí příčky dovnitř izolačního trojskla. Ze správního spisu, konkrétně fotografií, kterými stěžovatelka podpořila své odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22. 7. 2011, je ovšem patrné, že imitace zasklení do dřevěných příček není vůbec dostatečná. Jak u oken stěžovatelky, tak u oken na soudních domech, je na první pohled vidět odlesk skla v místě, kde mělo být sklo podle závazného stanoviska vsazeno do dělicí příčky. Ani požadavek na dělení oken tak zjevně nebyl dodržen. Jak krajský soud správně uvedl, již samotné nedodržení předepsaného členění oken a dveří je natolik zásadní a na první pohled patrné, že diskuse o přednostech použitého plastu nad požadovaným dřevem nemá význam.

Další z námitek stěžovatelky směřuje proti nerovnému přístupu správních orgánů. Dům č. p. 116 byl postaven v 50. letech 20. století, tedy době, kdy byl zásadním způsobem přestaven i dům stěžovatelky pocházející z první poloviny 19. století, takže na oba tyto domy měly správní orgány uplatnit stejné požadavky. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Ona zásadní přestavba domu stěžovatelky spočívala podle jejího vyjádření v osazení nových oken a přestavbě chlívu na obytný prostor. Tyto stavební úpravy domu však nelze stavět naroveň postavení nového domu na místě původního, již zbouraného stavení. Jak Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 31/2007 - 165, „*odstranění převážné většiny původní stavby až do základů a následnou realizaci nové stavby s využitím několika fragmentů stavby původní nelze hodnotit jako stavební úpravu.*“ Požadavky památkové péče navíc úzce souvisí s dobou, kdy byl ten který dům postaven. Pokud byly na domě z 19. století provedeny byť podstatné stavební úpravy, nelze jej pro posuzování požadavků památkové péče bez dalšího považovat za srovnatelný se zcela novým domem postaveným o více než 100 let později. Stěžovatelka by musela mnohem podrobněji vysvětlit, proč konkrétní stavební úpravy ve druhé polovině 20. století potlačily původní charakter domu natolik, že právě doba úprav je pro posouzení charakteru domu rozhodující. Argumentace stěžovatelky však byla v tomto směru obecná, tuto otázku nijak nerozebrala.

Stěžovatelka dále vychází z toho, že krajský soud uznal použití plastových oken na domě č. p. 116 za souladné s právem. K tomuto závěru však krajský soud ve svém rozsudku nedospěl. Naopak výslovně uvádí, že k povolení plastových oken u tohoto domu došlo v rozporu se závazným stanoviskem, což lze považovat za nezákonný excés v postupu městského úřadu. Bylo-li stavební povolení pro úpravy domu č. p. 116 vydáno v rozporu s právem, není možné se na základě zásady rovnosti podle § 2 odst. 4 správního řádu domáhat vydání stavebního povolení ve vlastní věci.

Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že správní orgány mají dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Citovanou úpravou zákonodárce promítnul ústavní zásady rovnosti v právech. Tyto zásady ovšem nedosahují tak daleko, že by zakotvovaly právo na opakování nezákonného jednání státu. Jedná se totiž pouze o rovnost v právech, nikoli rovnost v protiprávnosti. Správní řád to vyjadřuje tím, že snaha o rozhodování obdobných případů obdobně je jen jedno z hledisek, které musí správní orgány použít. Stejně tak ale musí dbát na to, aby rozhodovaly v souladu se zákonem a ostatními právními předpisy (§ 2 odst. 1 správního řádu), aby uplatňovaly svou pravomoc pouze k těm účelům a v rozsahu, k nimž jim byla zákonem nebo na základě zákona svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu), a aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu).

pokračování

K jinému závěru nelze dospět ani při rozboru ústavní úpravy, která jednak výslovně hovoří o rovnosti lidí v právech (čl. 1 Listiny základních práv a svobod), jednak výslovně zakazuje výkon státní moci mimo zákonné meze (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Zjistil-li krajský soud z předloženého spisu, že dům č. p. 116 byl upraven v rozporu s právem, nemůže se stěžovatelka domáhat, aby stavební úřad v jejím případě postupoval obdobně protiprávně.

Poslední námitkou stěžovatelka brojí proti tomu, že správní orgány neposuzovaly celkovou převahu plastových oken nad okny dřevěnými (technicky lepší parametry, nižší cena atd.). Stěžovatelka však zcela opomíjí argumentaci krajského soudu. Ten v napadeném rozsudku vysvětlil, že tato otázka není pro posouzení věci významná, neboť použitá okna na první pohled neodpovídají požadavkům na vzhled. Teprve pokud by odpovídala svým vzhledem, bylo by namíste posuzovat výhody a náročnost různých materiálových provedení. Nad rámec tohoto posouzení krajský soud stěžovatelce vysvětlil, že ani její věcná argumentace není správná, protože existují parametry srovnatelná plastová a dřevěná okna. Tento závěr krajského soudu stěžovatelka nezpochybnila, Nejvyšší správní soud se jím tak nezabýval.

Lze tak uzavřít, že krajský soud posoudil předložené právní otázky správně. Stavební úřad byl povinen rozhodnout v souladu se závazným stanoviskem a žádost stěžovatelky zamítnout. Stěžovatelka nedodržela požadavky stavebního povolení, jestliže použila okna a dveře neodpovídající svým vzhledem a materiálem předepsaným požadavkům. Odkaz na sousední dům není případný, neboť ten není s domem stěžovatelky srovnatelný. Nedodržení práva v jiném případě navíc není důvodem, aby stavební úřad jednal protiprávně i v případě stěžovatelky.

Stěžovatelka výslovně nesouhlasila s tím, aby Nejvyšší správní soud o její kasační stížnosti rozhodl bez její přítomnosti na ústním jednání. Podle § 109 odst. 2 s. ř. s. rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasačních stížnostech zpravidla bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání. Významem tohoto ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval například ve svém rozsudku ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publikovaném pod č. 932/2006 Sb. NSS. V něm vysvětlil, že důvodem, pro který by musel bez dalšího shledání vhodnosti nařídít jednání, není samotná žádost účastníka řízení. Protože Nejvyšší správní soud neshledal jiný důvod pro nařízení než samu žádost stěžovatelky, o kasační stížnosti rozhodl bez jednání.

V. Závěr

Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. března 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu