



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 žalobce: **R. K.**, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těšnovská 9, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2011, č. j. 011259/2011/KUSK, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Obec Dolní Břežany**, se sídlem 5. května 78, Dolní Břežany, zast. JUDr. Miroslavem Novotným, advokátem se sídlem Husinecká 3, Praha 3, a **II) 1. SČV, a. s.**, se sídlem Ke Kablu 971, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 10. 2012, č. j. 10 A 30/2011 – 93,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

Obecní úřad Dolní Břežany („stavební úřad“) svým rozhodnutím ze dne 11. 10. 2010, č. j. SÚ-3183/05/OS/II/106, zamítl žádost žalobce o vydání dodatečného povolení pro čtyři stavby rodinných domů na pozemku p. č. 236/2 v katastrálním území Dolní Břežany a žalobci nařídil jejich odstranění. Odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl žalovaný Krajský úřad Středočeského kraje svým rozhodnutím ze dne 25. 1. 2011, č. j. 011259/2011/KUSK, a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Rozhodnutí žalovaného žalobce napadl žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Ten ji rozsudkem ze dne 16. 10. 2012, č. j. 10 A 30/2011 – 93, zamítl. Soud dospěl k závěru, že žalobce rodinné domy skutečně postavil bez stavebního povolení. Stavební úřad správně zahájil řízení o odstranění stavby. Aby žalobce dosáhl dodatečného povolení pro tyto domy, měl kumulativně prokázat splnění několika podmínek. To se mu nepodařilo, neboť neúspěšně zpochybňoval jen některé podmínky. V žalobním řízení vůbec nezpochybnil nesoulad staveb s územním plánem, tvrdil naopak, že stavby lze povolit i přes tento nesoulad. Protože stavební úřad nemá prostor pro úvahu a není oprávněn povolit stavbu, která není v souladu s územním plánem, není možné tento

nedostatek překlenout. Dále soud uvedl, že je to právě žalobce, kdo má dokazovat soulad staveb s veřejným zájmem, ne naopak. Soulad bylo třeba posoudit ve vztahu k územnímu plánu platnému v době rozhodnutí. Tento územní plán stanovuje jako podmínku pro rozhodování o změnách využití pozemků porřízení a vydání regulačního plánu. Tento plán nebyl vydán, stavební úřad tak stavby povolit nemohl. Stavby jsou také v rozporu se stanoveným pořadím provádění změn v území (etapizací), neboť pozemek je územním plánem zařazen do III. etapy, t. j. k využití nejdříve od roku 2030. Městský soud také poukázal na to, že na počátku věci stojí především nezákonné jednání žalobce, který stavěl bez pravomocného stavebního povolení, sám tak výrazně přispěl k tomu, že stavební úřad rozhodl o odstranění staveb.

Jakkoliv soud dospěl k závěru, že pro zamítnutí žaloby stačí žalobcem nepopřené zjištění, že stavba rodinných domů je v rozporu s územním plánem, dál se zabýval i ostatními žalobními námitkami. Dospěl poté k závěru, že stavební úřad žalobce nemusel vyzývat k aktualizaci předložených podkladů či doložení jiných (např. vyjádření správců sítí), protože to na závěru o rozporu s územním plánem nemohlo nic změnit. Dále se městský soud odmítl blíže zabývat námitkou, že na pozemku žalobce je nezákonně postaven vodovodní přivaděč, protože stavby by nemohly být povoleny, ani pokud by tam přivaděč nebyl. Své hodnocení soud uzavřel tím, že pro posouzení je významná aktuální verze územního plánu, která vyžaduje porřízení regulačního plánu. Důvody, proč regulační plán vydán nebyl, nejsou pro posouzení souladu s územním plánem významné. Stavby jsou navíc i v rozporu se stanoveným pořadím změn v území.

Proti tomuto rozsudku městského soudu žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel ve své včasné kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“); namítl tedy nesprávné posouzení právní otázky městským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel namítl, že městský soud určil jako stěžejní otázku souladu s územním plánem a tu předřadil všemu dalšímu posuzování. V tom, jak městský soud chápe veřejný zájem a jak ho zdůrazňuje, stěžovatel spatřuje zásah do jeho ústavních práv, protože tím soud dal přednost formě před obsahem. Napadený rozsudek je přepjatě formalistický, protože stěžovatel stavěl na pozemcích, které k zastavění určené jsou, nikoliv však v současnosti. Stanoveným pořadím změn v území je stěžovateli uložena povinnost, která nemá oporu v zákoně, konkrétně *„povinnost vyčkávat s možností využít svou nemovitost až (a jestli) poté, co tak učiní osoby na něm svou vůlí zcela nezávislé.“* Je to právě etapizace změn v území, která stěžovatele nepřijatelně omezila v jeho právu na pokojné užívání majetku, protože upřednostnila fiskální zájmy jiných osob soukromého práva, *„jimž umožnila jejich pozemky zastavět dříve a to nikoliv na základě objektivních důvodů, nýbrž toliko na základě vlastní libovůle.“* Časové omezení vlastnického práva stěžovatele nemá zákonnou oporu, a proto se ten ve své stížnosti dovolal zákazu přepjatého formalismu při výkladu zákona.

Stěžovatel dále uvedl, že situace byla způsobena opakovaně nezákonným postupem stavebního úřadu, který mu bránil v postavení domů v době, kdy tomu územní plán nebránil. Správní orgány od něj absurdně žádaly negativní důkaz o neexistenci nesouladu stavby s veřejným zájmem. Sám veřejný zájem nebyl v řízení konkrétně určen, což vedlo k nesprávnému posouzení intenzity zásahu do základních práv stěžovatele. Ve věci byl veřejný zájem spatřován především v rozporu s územním plánem (formální rovina), ale také konkrétně v existenci vodovodního přivaděče na pozemku stěžovatele a v zásahu do ochranného pásma elektrického vedení.

pokračování

Nedostatečnost a nepřesvědčivost hodnocení vztahu mezi právy stěžovatele a veřejným zájmem vede k nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí i napadeného rozsudku.

V řízení před městským soudem stěžovatel navrhoval důkazy k prokázání toho, že popsané zájmy nejsou hodny ochrany, neboť to nebyl stěžovatel, kdo ve vztahu k nim porušil zákon. Správní orgány a soud se nezabývaly tím, že vodovodní přívaděč je nezákonnou stavbou, neboť byl postaven a umístěn v rozporu se stavebním povolením. Faktickou legalizací tohoto přívaděče bylo zasaženo do legitimního očekávání stěžovatele. Stejně tak není možné zohlednit ochranné pásmo elektrického vedení. Stěžovateli totiž není možné klást za vinu, že správní řízení trvalo tak dlouho, že původní kladné vyjádření (výjimka) správce elektrické sítě pozbylo platnosti. Na stavbách či v právní úpravě nedošlo k žádné změně, které by nyní odůvodňovaly odlišný postoj správce sítě. Povinnost obstarat si veškerá vyjádření dotčených osob je povinností stavebního úřadu, který ji nemůže přenášet na stěžovatele. Pozbyla-li tato stanoviska platnosti, stavební úřad měl stěžovatele vyzvat, aby tuto vadu odstranil. Navíc není důvod stavby odstraňovat, správní orgány by měly dát přednost vlastnickému právu stěžovatele před neurčitým veřejným zájmem, zvláště za situace, kdy správce elektrické sítě neuvedl důvod pro změnu svého stanoviska. Stěžovatel neměl povinnost žádat o výjimku, správce sítě měl na jeho žádost stanovit podmínky pro stavbu rodinných domů.

Dále městský soud pochybil, když nepřipustil provedení dalších důkazů, protože ty by prokázaly, že *„stěžovatel se nedopustil nezákonného chování, nýbrž k němu byl donucen a následně dokonce vyzván správním orgánem druhého stupně.“* Stěžovatel zahájil stavbu bez stavebního povolení *„ze zoufalství poté, co byl k takovému jednání vyzván odvolacím stavebním úřadem,“* což je významné pro ochranu jeho dobré víry. Listinu k prokázání této skutečnosti soud odmítl přijmout jako důkaz. Stavební úřad jednal celou dobu tak, aby stavbě zabránil, přestože stěžovatel podal žádost o stavební povolení v době, kdy územní plán vypadal úplně jinak. Zahájení stavby bez povolení je postup sice nežádoucí, ale *„právně přípustný a šlo o jednání v nouzi, neboť pouze tímto způsobem mohl stěžovatel zabránit, aby obec svévolně manipulovala s účelovým určením pozemku.“* V důsledku nepřiměřené délky řízení *„stěžovatel v dobré víře v prvně vydané dodatečné povolení stavby, jakkoliv nepravomocné, pokračoval ve snaze o zmírnění vzniklých škod ve stavbě.“*

Konečně stěžovatel uvedl, že rozhodnutí o odstranění stavby po deseti letech je opožděné rozhodnutí, které zakládá odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Tyto průtahy lze napravit v kasačním řízení právě upřednostněním vlastnického práva stěžovatele. Správní orgány a městský soud se s nepřiměřenou délkou řízení ve svých rozhodnutích nevypořádaly. Postavené rodinné domy nikomu nevadí, nemají podstatný vliv na okolí a jejich odstranění tedy není důvodné. Právě ochrana dobré víry a ochrana vlastnického práva jsou s to modifikovat i doslovné znění právní úpravy tak, aby nedošlo ke zjevné nespravedlnosti.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Osoba zúčastněná na řízení I) uvedla, že odkaz stěžovatele na ochranu jeho vlastnických práv není na místě. Vlastnictví nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, stěžovatel se však dopustil obojího. Stanovení pořadí změn v území je zákonem výslovně předvídáno a judikatura správních soudů potvrzuje jeho vhodnost. Přezkum územního plánu nebyl a nemohl být předmětem řízení před městským soudem.

Stěžovatel tento plán v příslušném řízení nenapadl, ač to ve správním řízení nepravdivě tvrdil. Jednotlivé etapy rozvoje území byly stanoveny na základě doporučení zpracovatele územního plánu podle možnosti připojení rozvojových oblastí na veřejnou infrastrukturu a ohledem na koncentrický rozvoj osídlení.

K účelovému protahování správního řízení nedošlo, což potvrdil i městský soud. Stěžovatel musí svou žádost jako každý stavebník podložit a leží na něm důkazní břemeno k prokázání souladu stavby s veřejným zájmem. Veřejný zájem v tomto případě představuje soulad stavby s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování a zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Vodovodní přívaděč nebyl postaven nezákonně, což potvrdil i vodoprávní úřad jako speciální stavební úřad. Rodinné domy stěžovatele zasahují nejen do vlastnického práva obce k přívaděči, ale i do ochranných pásem sítí elektrického a telefonního vedení. Tvrzení, že stěžovatel předložil souhlasná stanoviska správců těchto sítí, je v rozporu s obsahem spisu. Správce elektrické sítě naopak uvedl, že navrhuje odstranění staveb, protože stěžovatel nedodržel podmínky původního souhlasu.

Tvrzení, že stěžovatel soudu předložil listinu prokazující výzvu žalovaného k provedení stavby bez stavebního povolení, není pravdivé. Stěžovatel nikdy nedoložil, že by jej žalovaný k jeho jednání vyzval. Řadu průtahů v řízení způsobil stěžovatel sám, není v pravomoci stavebního úřadu či správního soudu zjišťovat, zda stěžovateli vznikla škoda nesprávným úředním postupem či nezákonným rozhodnutím. Tvrzení stěžovatele, že v důsledku nepřiměřené délky správního řízení pokračoval ve stavbě v dobré víře v prvně vydané nepravomocné stavební povolení, označila osoba zúčastněná na řízení za nehorázné.

Z uvedených důvodů osoba zúčastněná na řízení I) navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl, protože nelze poskytovat ochranu zneužití práva ze strany stěžovatele.

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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městský soud dle jeho mínění přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného, který se nevypořádal s tím, že v řízení nebyl konkrétně určen veřejný zájem, s nímž jsou stavby stěžovatele v rozporu. Nejvyšší správní soud se z povahy věci musel touto námitkou zabývat přednostně, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí vylučuje jeho věcný přezkum. Dospěl přitom k závěru, že žalovaný se otázkou veřejného zájmu zabýval, když jej ztotožnil s vlastní úpravou územního plánu. Byť stěžovatel s tímto hodnocením nesouhlasí, z rozhodnutí žalovaného i z napadeného rozsudku důvody rozhodnutí patrné jsou. Námitka nepřezkoumatelnosti tak není důvodná. Zda je toto posouzení veřejného zájmu správné, bude řešeno níže.

V projednávané věci jde o odpověď na otázku, zda rozestavěné, avšak nepovolené rodinné domy stěžovatele mohou být dodatečně povoleny, či zda mají být odstraněny. Stěžovatel se domnívá, že povoleny být mohou. Oproti tomu žalovaný, osoba zúčastněná na řízení I) i městský soud zastávají názor, že tyto stavby dodatečně povoleny být nemohou, protože byly, kromě jiného, postaveny v rozporu s územním plánem. Rozpor s územním plánem stěžovatel nezpochybnuje, ve své stížnosti ovšem předložil důvody, proč by tento nedostatek neměl mít význam.

pokračování

Městský soud při posuzování žaloby správně vyšel z toho, že na věc se uplatní ještě starý stavební zákon, tj. zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle kterého bylo stavební řízení zahájeno a podle něhož rozhodoval i žalovaný. Podle § 88 odst. 1, písm. b) tohoto zákona platilo, že *stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či oblášení 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.*

Z citované úpravy tedy vyplývá, že stavba postavená bez stavebního povolení má být zpravidla odstraněna, což stavební úřad nenařídí jen za situace, že stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004 – 26, publ. pod č. 804/2006 Sb. NSS). Jak správně uvedl městský soud, stěžovatel ani nezpochybňuje, že některé podmínky výslovně požadované § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nesplnil.

Argumentace stěžovatele vychází z toho, že městský soud nesprávně předradil otázku souladu s územním plánem před všechna ostatní hlediska posouzení věci. Rozpor s územním plánem je dle názoru stěžovatele nevýznamný, pokud v řízení není určen konkrétní veřejný zájem, jenž je tímto územním plánem reprezentován. Této námitce nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit. Stěžovatel zcela pomíjí, že kromě zájmu na dodržování stavební kázně vyjádřené samotným § 88 stavebního zákona či zájmu na uvedení skutkového a právního stavu do souladu je veřejný zájem v řešeném území určen právě územním plánem. To plyne již z úvodních ustanovení stavebního zákona, jehož § 1 jasně stanovil:

(1) Územní plánování soustavně a komplexně řeší funkční využití území, stanoví zásady jeho organizace a věcně a časově koordinuje výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území.

(2) Územní plánování vytváří předpoklady ke zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek - půdy, vody a ovzduší.

Průmět veřejného zájmu do územně plánovací dokumentace potvrzují i jiná ustanovení stavebního zákona: Podle § 10 odst. 1 *územní plán obce stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce.* Podle § 17 odst. 1 téhož zákona jsou orgány územního plánování *povinny pořizovat územně plánovací dokumentaci v souladu s potřebami rozvoje území.*

Z takto naznačené právní úpravy je zřejmé, že územně plánovací dokumentace konkretizuje veřejný zájem v tom kterém území. To potvrzuje i judikatura správních soudů, podle níž v územním plánování „[j]de o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v neširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescálně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem něčeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

Nejinak je tomu i ve věci stěžovatele. Ten sice zpochybňuje, že územní plán obce Dolní Břežany veřejný zájem skutečně zastupuje, jeho námitky směřující proti obsahu územního plánu ovšem nemohou být v nynějším řízení úspěšné. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o odstranění stavby a následné řízení o kasační stížnosti neslouží k posouzení veřejného zájmu na úpravě poměrů v území a k posouzení rovnováhy mezi veřejným zájmem na této regulaci a právy stěžovatele. Pro takové posouzení slouží řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s., což stěžovateli vysvětlil již městský soud. Jak plyne ze správního spisu, stěžovatel v průběhu stavebního řízení upozornil na to, že se chystá podat návrh na zrušení územního plánu obce Dolní Břežany. Tento návrh ovšem nepodal a územní plán zrušen nebyl. Je tak na místě vycházet z toho, že pravidla platného územního plánu představují zájem obce Dolní Břežany na harmonickém využití jejího území. Názor stěžovatele, že veřejný zájem je ve věci pouze formální, je tak třeba odmítnout. Chtěl-li stěžovatel existenci „skutečného“ veřejného zájmu právně významným způsobem zpochybnit, měl tak učinit včas a v odpovídajícím řízení.

Z uvedených důvodů tedy není pro posouzení věci třeba se podrobně zabývat další námitkou směřující proti obsahu územního plánu, tedy námitkou, že neexistuje zákonný podklad pro to, co stěžovatel nazývá časovým omezením svého vlastnického práva. Protože územní plán byl pořízen a vydán podle nového stavebního zákona [zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], Nejvyšší správní soud stěžovatele může pouze stručně odkázat na existující zákonný podklad etapizace v § 19 odst. 1 písm. f) tohoto zákona, který stanoví, že úkolem územního plánování je také *stanovovat pořadí provádění změn v území (etapizaci)*.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tomu, že pozemky stěžovatele jsou k zastavení územním plánem vlastně určeny, jenom nikoli v současnosti, a proto stavba rodinných domů v rozporu s územním plánem materiálně není. Územní plán za účelem funkčního využití území zařadil pozemky stěžovatele do III. etapy rozvoje, jejíž naplnění je možné po využití 80 % etapy II., ale nikoli dříve než v roce 2030. Pokud je využití jednotlivých ploch (nejen) časově vymezeno z důvodu předpokládaného nárůstu obyvatel, rozvoje technické infrastruktury a komunikačních sítí, je tím vyjádřen zájem obce na tom, aby nedocházelo ke změně ve využití jednotlivých ploch bez splnění vymezených podmínek, např. před vymezeným datem. To znamená, že i stavby postavené na pozemích, jejichž zastavení je územním plánem předpokládáno nejdříve v roce 2030, jsou stavby postavené v rozporu s tímto plánem.

Dále stěžovatel uvedl, že situace byla způsobena opakovaně nezákonným postupem stavebního úřadu, který mu bránil v postavení domů ještě před přijetím aktuálního územního plánu. Tato námitka neodpovídá obsahu správního spisu. Z něj totiž plyne, že stěžovatel nejprve začal se stavbou bez stavebního povolení a teprve v návaznosti na to bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby, v němž stavební úřad dle názoru stěžovatele postupoval účelově. Sám stěžovatel tedy významnou měrou přispěl ke svým potížím, byť ani přístup stavebního úřadu ke stěžovateli nelze považovat za bezchybný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci stěžovatele ze dne 30. 6. 2010, č. j. 9 As 2/2010 – 113).

Každý, kdo stavbu zahájí, aniž má k dispozici pravomocné stavební povolení, se vystavuje nebezpečí, že bude podroben řízení o odstranění stavby. V tomto řízení je při posuzování veřejného zájmu v případě, kdy stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, nutné vycházet z právního stavu, který tu je v době rozhodování o tomto dodatečném stavebním povolení. Pokud v mezidobí mezi skutečným provedením stavby a řízením o odstranění stavby došlo ke změně právních předpisů, které stavebníkovi uložily více povinností, musí tento nepříznivý stav nést stavebník, neboť to byl on, kdo způsobil protiprávní následek (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2006, č. j. 7 Ca 1/2005 – 33, publ. pod č. 1600/2008 Sb. NSS). Stěžovatel se vlastním jednáním dostal do obtížného procesního postavení a sám tak musí strpět následky

pokračování

toho, že stavbu zahájil bez povolení a že v mezidobí byly požadavky na povolované stavby zpřísněny územním plánem. To platí tím spíše v situaci, kdy stěžovatel toto zpřísnění nenapadl (viz výše).

Další stížní námitky brojí proti jednání stavebního úřadu, který žádal předložení toho, co stěžovatel označuje jako důkaz o neexistenci nesouladu stavby s veřejným zájmem. Dle stěžovatele jde o nepřípustný negativní důkaz. Ani této námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Co se týče dokazování neexistujících skutečností, stěžovatele lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 22 Cdo 3108/2010, nebo na odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. I. ÚS 22/10, které se teoretickými aspekty negativní teorie dělení důkazního břemene blíže zabývají. V projednávané věci však o prokazování neexistujícího nejde. Již výše citovaný § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona mimo jiné stanoví, že *odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací*. Stavebník „černé“ stavby má tedy zjevně prokázat existenci souladu. K jinému závěru ostatně nevede ani jazyková akrobacie stěžovatele, neboť tzv. důkaz o neexistenci nesouladu stavby s veřejným zájmem je stále důkaz o existenci souladu stavby s veřejným zájmem.

Stěžovatel napadl závěry městského soudu také ve vztahu k posouzení veřejného zájmu na ochraně vodovodního řádu. Tato námitka se však míjí s rozhodovacími důvody městského soudu. Tento soud výslovně uvedl, že *„otázku vodovodního přívaděče na pozemku žalobce nepovažuje pro své rozhodnutí ve věci za rozhodnou,“* protože stavby by nemohly být povoleny i kdyby tento přívaděč na pozemku nebyl, neboť již samotný rozpor s územním plánem je dostatečný pro nařízení odstranění staveb. Stěžovatel mohl napadnout závěr městského soudu o tom, že právní posouzení i jiných otázek, než jen rozporu s územním plánem, je nadbytečné, protože by nutně vedlo k témuž výsledku. Této obrany však stěžovatel nevyužil a namísto toho formuloval námitky, jež důvodům napadeného rozsudku neodpovídají. Námitky tedy nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud se se stěžovatelem neztotožnil ani v náhledu na povinnost městského soudu provést další důkazy. Vzhledem k tomu, že tvrzená nezákonnost umístění vodovodního řádu nebyla rozhodovacím důvodem soudu, soud k této otázce nemusel provést dokazování – bylo by to nadbytečné.

Obdobně se s rozhodovacími důvody míjí i námitky proti posouzení zásahu do ochranného pásma elektrického vedení. Podle stěžovatele mu nemůže být kladeno za vinu, že stavební řízení trvalo tak dlouho, že původní výjimka pozbyla platnosti a správce elektrické sítě své stanovisko později bezdůvodně změnil. Z důvodů uvedených v předchozím odstavci se městský soud pro nadbytečnost nezabýval ani touto otázkou. Stěžovatel má sice pravdu, že správce sítě je povinen udělit souhlas se stavbou v ochranném pásmu, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, z tohoto závěru však neplynou žádné bližší důsledky pro řízení o dodatečném povolení stavby. Není povinností stavebního úřadu zkoumat podmínky pro udělení výjimky ze zákazu umístit stavby v ochranném pásmu nadzemního vedení *ex officio* (tedy zda správce měl udělit souhlas); prokázat soulad se zvláštními právními předpisy, případně doložit udělení výjimky z pravidel stanovených těmito předpisy je totiž stále povinností stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011 – 74).

Dalšími námitkami brojí stěžovatel proti nepřipuštění důkazů k prokázání, že byl ke svému jednání vyzván správním orgánem druhého stupně. Z protokolu o ústním jednání před městským soudem však taková skutečnost neplyne. Nehledě na to, jen s obtížemi lze přistoupit na argumentaci stěžovatele, podle něhož byl ke svému jednání vyzván správním orgánem a jednal v nouzi. Ani údajná výzva, ani snaha *„zabránit, aby obec svévolně manipulovala s účelovým určením pozemku“*, nejsou okolnostmi vylučujícími protiprávnost jednání stěžovatele, tedy zahájení stavby bez stavebního povolení. Stejně tak nelze přijmout tvrzení, že stěžovatel jednal v dobré víře v nepravomocné

stavební povolení. Teprve správní rozhodnutí, které je v právní moci, závazně zakládá práva a povinnosti, na něž by stěžovatel mohl spoléhat, navíc po celou dobu správního řízení bylo zřejmé, že stavební úřad zákonost postupu stěžovatele zpochybňuje.

Konečně Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že tvrzené porušení práva na spravedlivý proces nadměrnou délkou řízení a tím způsobenou škodu je možné napravit tím, že stavby nebudou odstraněny. Stavba vybudovaná bez příslušného stavebního povolení zůstává „černou“ stavbou i po uplynutí několika let. Stavební úřad nemá v takovém případě prostor pro uplatnění diskrece a i po takové době mu nezbývá, pokud nebyly naplněny podmínky pro dodatečné povolení stavby (což se v daném případě nestalo), než rozhodnout o odstranění takové stavby. Tento závěr nemůže narušit ani ochrana dobré víry stěžovatele, protože stěžovatel v dobré víře nebyl (viz předchozí odstavec).

Na posouzení věci nemohl nic změnit ani odkaz stěžovatele na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí publ. pod č. 15/2003 a 1146/2007 Sb. NSS) a Ústavního soudu (nález sp. zn. I. ÚS 654/03), s nímž je napadený rozsudek údajně v rozporu. V čem tento rozpor stěžovatel spatřuje, není zcela jasné – obě citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se zabývala daňovým řízením a ani z jejich odůvodnění neplyne podobnost se stavební věcí stěžovatele. To samé lze říci i o citovaném nálezu Ústavního soudu, který řeší překvapivost soudního rozhodnutí o nákladech civilního sporu.

Přesvědčivý není ani odkaz na judikaturu Ústavního soudu, podle které orgány veřejné moci nesmí volit přehnaně formalistický postup za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Postup správních orgánů a městského soudu vůči stěžovateli nespravedlivý nebyl. Jak totiž plyne z těch samých rozhodnutí, na něž se stěžovatel odvolává, povinnost soudů nalézat právo neznámá pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem v dané věci. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větech toho kterého předpisu, ve kterém je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy (nález ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 1648/10, publ. pod č. 226 sv. 59 SbNU).

Mezi tyto principy patří i dvojí chápání vlastnického práva: Listina základních práv a svobod nechápe vlastnické právo ryze individualisticky, naopak zdůrazňuje také odpovědnost vlastníka vůči společnosti, tedy že vlastnictví zavazuje. Podle Ústavního soudu celý ústavní systém „*vychází z principu, že vlastnictví zavazuje a je omezeno zákonem chráněnými obecnými zájmy (čl. 11 odst. 3 Listiny) a z možností státního zásahu do úpravy vlastnických práv ve veřejném, resp. obecném zájmu.*“ (nález ze dne 15. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 15/99; publ. pod č. 38 sv. 17 SbNU 263; 80/2000 Sb.). Z uvedeného vyplývá, že vlastnické právo požívá ústavní ochrany; není však vyloučeno ani omezení vlastnického práva v případech, kdy by jeho výkon byl v rozporu s jinými hodnotami, na jejichž ochranu čl. 11 Listiny pamatuje.

Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jednání stěžovatele odporuje veřejnému zájmu, nad nímž nemůže převážit ani ochrana jeho vlastnického práva. Jak uvedl Ústavní soud: „*Vlastnické právo je absolutním právem, které působí erga omnes. Ochrana je mu však možno poskytnout pouze tehdy, pokud bylo nabyto v souladu se zákonem. Je nepochybně ve veřejném zájmu regulovat výstavbu v zájmu zachování životního prostředí či jiných obecně uznávaných hodnot, tedy v zájmu práv ostatních občanů. Dodatečné povolení neoprávněné stavby by mohlo být chápáno jako precedens a být návodem pro ostatní, jak obejít zákon.*“ (usnesení ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98, publ. pod č. 19 sv. 13 SbNU).

Lze tedy uzavřít, že městský soud věc posoudil správně. Stěžovatel stavěl v rozporu se zákonem, čímž se dostal do nepříznivého procesního postavení, kdy měl sám prokázat soulad s veřejným zájmem. V řízení o dodatečném povolení stavby tento soulad neprokázal a stavební úřad

pokračování

tak správně rozhodl o odstranění staveb. Proti rozhodnutí o odstranění staveb stěžovatel nemohl úspěšně uplatnit námitky zpochybňující obsah územního plánu, měl tak učinit včas a v příslušném řízení, neboť práva náleží bdělým.

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 ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil, nemohly jim tedy s plněním této povinnosti vzniknout náklady.

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

V Brně dne 26. března 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu