



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) M. D., b) J. D., c) RNDr. Z. S., a d) MVDr. D. S.**, všichni zast. JUDr. Martinem Havelkou, advokátem, se sídlem Masarykova 542/18, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, za účasti osoby zúčastněné na řízení: I. Ž., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 11. 2015, č. j. 30 A 103/2014 – 135,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobcům a) až d) náklady řízení ve výši 26.910,40 Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce, JUDr. Martina Havelky, advokáta, se sídlem Masarykova 542/18, Liberec.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 10. 2014, sp. zn. OÚPSŘ 300/2014-330-rozh. (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobců a) – d) a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Turnov ze dne 16. 4. 2014, č. j. SU/14/1239/PEJ, kterým se podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nenařizuje odstranění stavby – stavební úpravy a přístavba domu č.p. 22 H. na st. ppč. 20 a ppč. 22 v k. ú. H., jehož vlastníkem je I. Ž., osoba zúčastněná na řízení. K použitelné právní úpravě žalovaný vysvětlil, stavební zákon je aplikován

v jeho znění do 1. 1. 2013, kdy byl novelizován zákonem č. 350/2012 Sb., jenž se však má aplikovat na řízení zahájená až po nabytí jeho účinnosti, což není posuzovaný případ. Žalovaný popsal průběh správního řízení o odstranění stavby, které započalo dne 10. 3. 2008; v jeho průběhu stavebník požádal o dodatečné povolení stavby, čemuž správní orgány následně vyhověly. Rozhodnutí žalovaného týkající se dodatečného povolení stavby však bylo na základě žaloby zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 4. 2013, č. j. 30 A 57/2012 – 95, z důvodu nedostatečného vymezení předmětu řízení. Stavební úřad tento rozsudek podle žalovaného správně vyhodnotil tak, že je nutné zabývat se tím, zda je vůbec na místě vést stěžejní řízení o odstranění stavby, neboť nebylo zjevné, zda v předmětné věci vůbec existuje stavba provedená bez předchozího rozhodnutí stavebního úřadu. Stavební úřad proto provedl kontrolní prohlídku dne 26. 11. 2013, v jejímž průběhu znovu šetřil, zda lze přesně vymezit rozsah stavebních prací prováděných nad rámec povolený rozhodnutím o přípustnosti stavby vydaným komisí pro výstavbu MNV H. dne 25. 9. 1972, č. j. 442/72. S tímto postupem stavebního úřadu žalovaný vyslovil souhlas.

[2] Žalovaný k věci samé uvedl, že řízení o odstranění stavby dle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je řízení vedené výhradně z moci úřední, jehož smyslem je zajištění veřejného zájmu na tom, aby v území nebyly nepovolené stavby. V případě jejich zjištění má být vydáno dodatečné povolení stavby nebo nařízeno odstranění. Citované ustanovení přitom výslovně dopadá pouze na případ, kdy stavba byla zahájena bez potřebného veřejnoprávního oprávnění podle stavebního zákona anebo v rozporu s ním. Pro takové řízení je však bezpodmínečně nutné zcela přesně vymezit jeho předmět. Podmínkou rozhodnutí o nařízení odstranění stavby je podle žalovaného prokázání nepovolené stavby či nepovolené části stavby, kterou je nutné naprosto přesně specifikovat, jinak se dle žalovaného jedná o závažnou vadu. Žalovaný se s ohledem na výše uvedené ztotožnil se závěrem stavebního úřadu, že nebylo možné konkrétně a jednoznačně popsat žádnou část domu č.p. 22, která by byla zcela jednoznačně nepovolenou částí stavby a splňovala by podmínky § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona pro nařízení jejího odstranění. Žalovaný v této souvislosti poukázal na rozhodnutí o přípustnosti stavby pro provedení rekonstrukce domu č.p. 22 v H. ze dne 25. 9. 1972, č. j. 442/72, které by podle dnešního právního stavu představovalo stavební povolení. Toto rozhodnutí je obsaženo ve správním spise, přičemž tyto listiny v kopii zaslal Obecní úřad H., tudíž je třeba považovat je za pravé. Tímto rozhodnutím přitom bylo stavebníkovi uděleno povolení k rekonstrukci domu, kterou je nutno chápat širším způsobem, a to podle předpisů platných v roce 1972. Technická zpráva přitom hovoří o velmi špatném stavu objektu a nutnosti jeho rekonstrukce, která měla probíhat ve 4 etapách.

[3] Rozsah provedených prací je podle závěru stavebního úřadu v souladu s tímto povolením, neboť nebylo zjištěno nic, co by bylo nesporně označitelné jako stavba bez příslušného povolení. Tento závěr podle žalovaného nezpochybnují ani samotní žalobci. Proto bylo na místě v předmětném řízení nepokračovat. Žalovaný se neztotožnil s výtkami žalobců, že nebyl zjištěn stav věci, neboť ten bez jakýchkoli pochyb vyplývá z kontrolní prohlídky provedené dne 26. 11. 2013 a ze všech dostupných podkladů. Není přitom možné, aby byly získány ještě další dokumenty. Žalovaný zdůraznil, že na stavbě mohly souběžně probíhat i další stavební práce, které nevyžadovaly žádné rozhodnutí, a že rozhodnutí z roku 1972 hovoří o celkové rekonstrukci. Nelze proto tvrdit, že práce provedené nad rozsah předložených výkresů neměly být provedeny a že jsou v rozporu s vizí o celkové rekonstrukci stavby. Výkresy vyžádané stavebním úřadem tedy nejsou podle žalovaného v rozporu s rozhodnutím o přípustnosti stavby a s technickou zprávou. Na danou problematiku tudíž nelze podle žalovaného nahlížet zúženým způsobem, protože to nekoresponduje s rozhodnutím o přípustnosti stavby a technickou zprávou, které hovoří o celkové rekonstrukci (modernizaci – přestavbě). Samotné výkresy proto nelze vzít jako základ či kritérium pro posuzování toho, zda stavba č.p. 22 popř. její část, či práce

pokračování

v ní provedené jsou nepovolenou stavbou, když se podle žalovaného jedná pouze o dílčí výkresy obsahující výsledek tří etap, nikoli celou vizi přestavby, která je obsažena v rozhodnutí z roku 1972. Nedostatky u dostupných podkladů (v některých náležitostech z pohledu dnešních předpisů) či pochybnosti o jejich výkladu totiž nelze při posuzování legálnosti stavby vyhodnotit k tíži stavebníka.

[4] Žalobci a) – d) proti napadenému rozhodnutí brojili žalobou ze dne 10. 11. 2014, v níž namítali, že stavebník předmětnou stavbu začal mohutně přebudovávat přibližně v roce 2006, proto následně podali podnět k zahájení řízení o odstranění této stavby. Správní orgán nejprve rozhodnutí z 1972 neakceptoval z důvodu jeho nedostatečnosti. Teprve po několika měsících byla za podivných okolností objevena technická zpráva, ve vztahu k níž stavebník prohlásil, že staví v jejích mezích. Tyto dokumenty stavební úřad původně nepovažoval za dostatečné a vedl proto řízení o dodatečném povolení stavby; rozhodnutí vydané v tomto řízení bylo následně zrušeno krajským soudem, jelikož si stavební úřad neujasnil předmět řízení. Žalobci ve Státním oblastním archívu v Litoměřicích (pobočka Semily) dohledali pohledovou dokumentaci ke stavbě na č.p. 22, avšak stavební úřad ji odmítl s tím, že není datována a podepsána, tudíž není jisté, že se týká rozhodnutí z roku 1972. Následně však správní orgány svůj názor zcela změnilly a seznaly, že předmětná stavba je plně v souladu s rozhodnutím z roku 1972 a technickou zprávou. Žalobci byli přesvědčeni, že za celou situaci je odpovědný stavebník, pan Ž., který odmítá o celé věci jednat a trvá na tom, že si může stavět dle své vůle. Tuto skutečnost přitom správní orgány naprosto pominuly. Správní orgány podle žalobců nezkoumaly platnost rozhodnutí z roku 1972, zejména autenticitu technické zprávy; pokud by se těmito otázkami zabývaly a dospěly ke kladné odpovědi, neměly ani tak tyto dokumenty vykládat extenzivním (téměř bezbřehým) způsobem.

[5] Žalobci trvali na svém stanovisku, že rozhodnutí z roku 1972 není platné. Podle § 31 odst. 4 vyhlášky č. 144/1959 Sb., platné v rozhodné době, rozhodnutí o přípustnosti stavby pozbývá platnosti uplynutím dvou let od jeho vydání, nebylo-li v této lhůtě započato se stavebními pracemi. Z ničeho přitom nevyplývá, že by v souladu s citovaným ustanovením bylo započato se stavbou do dvou let od vydání rozhodnutí, nebo že by bylo rozhodnuto o prodloužení platnosti rozhodnutí. Žalovaný nedostatečně zkoumal autentičnost technické zprávy, když pouze odkázal na to, že zpráva mu byla zaslána spolu s dalšími listinami a že vše bylo opatřeno ověřovací doložkou. Vidimace však nic nevyovídá o autentičnosti a věrohodnosti dokumentu, tedy o tom, zda technická zpráva byla součástí rozhodnutí z roku 1972 či nikoli. Předmětná technická zpráva přitom nemá podle žalobců náležitosti požadované vyhláškou č. 144/1959 Sb. a obsahově nesouhlasí s originálními pohledovými nákresey, které jsou uloženy v Okresním archívu v Semilech, jejichž pravost je dle žalobců nezpochybnitelná. Tyto nákresey přitom musejí být brány v potaz i z toho důvodu, že o nich hovoří rozhodnutí z roku 1972. Žalovaný tudíž neměl vycházet jen z technické zprávy, jejíž autentičnost je podle názoru žalobců problematická, ale měl přihlídnout i k ostatním důkazním prostředkům, které na věc vrhají zcela jiné světlo. Nebylo přitom povinností žalobců předložit další důkazní prostředky, jak namítá žalovaný, neboť to je právě on, kdo má povinnost i bez návrhu zjistit všechny rozhodné skutečnosti ve věci. Žalobci se rovněž pozastavili nad tím, že již nelze zpětně dohledat originál technické zprávy, který podle všech zjištění po vidimaci a pořízení originálu záhadně zmizel, tudíž nelze ověřit skutečné stáří listiny. Pochybnosti o původu a pravosti technické zprávy v neposlední řadě vyvolává i to, že ji našel stavebník pan Ženíšek v úplně jiném správním spise týkajícím se nemovitostí žalobců; podivné je na tom rovněž to, že žalobci tuto technickou zprávu v minulosti v tomto spise neobjevili. Žalobci se dále pozastavili nad logikou správních orgánů, které fakticky tvrdí, že žalobce mohl stavět v souladu s technickou zprávou, která však byla překvapivě objevena až v roce 2008, tedy až po postavení značné části stavby. Skutečnost,

že předmětná technická zpráva nebyla součástí spisu, v němž byla následně údajně stavebníkem nalezena, byla ostatně potvrzena čestným prohlášením starosty obce H.

[6] I kdyby žalobci uznali autentičnost technické zprávy, ani na jejím základě by stavebník nemohl postavit stavbu v takovém rozsahu, s čímž souhlasil i stavební úřad v protokolu ze dne 14. 2. 2008. Taktéž Správa Chráněné krajinné oblasti Český ráj (dále též „CHKO“) již v roce 1986 požadovala odstranění stavby garáže, jelikož byla podle jejího názoru nepovolená. Žalobci v neposlední řadě uváděli, že pokud by rozhodnutí z roku 1972 a příslušná technická zpráva byly autentické, nemohly by být vykládány tak široce, jak to činí správní orgány, které přehlédly podmínku č. 6 v rozhodnutí, podle níž stavbou nesmí být dotčena práva okolních sousedů, což se ve skutečnosti ale stalo. Žalobci proto navrhovali, aby soud napadené rozhodnutí a jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Žalobci v podání ze dne 29. 12. 2014 nad rámec žaloby uvedli, že stavebníkem dodatečně předložená technická zpráva je rozporná a neautentická rovněž z toho důvodu, že v inkriminované době byla praxe správních orgánů rozhodujících o rekonstrukcích staveb zcela jiná, neboť vždy bylo nutné získat souhlasné vyjádření ze strany Správy CHKO, která obecně požadovala, aby nový domek nepřesahoval průměrnou velikost zastavěné plochy okolních domů a aby střecha byla sedlová. Tyto podmínky sousední stavba zjevně nespĺňuje, což konstatovala i Správa CHKO v roce 1986. Žalobci setrvali na stanovisku, že stavebník nikdy nebyl v dobré víře, že stavbu provádí v souladu s povolením.

[8] Žalovaný se k věci vyjádřil přípisem ze dne 12. 1. 2015, v němž poukázal na to, že musel postupovat v souladu se závazným právním názorem krajského soudu, podle kterého bylo nutné specifikovat, které z provedených stavebních prací byly vykonány legálně, na základě rozhodnutí o přípustnosti stavby z roku 1972, a které již šly nad jeho rámec. Po provedení dalšího řízení přitom stavební úřad dospěl k závěru, že veškeré stavební činnosti proběhnuvší či probíhající na předmětné stavbě odpovídají tomuto původnímu rozhodnutí. Žalovaný se přitom s postupem a závěry stavebního úřadu plně ztotožnil. Žalobci v podané žalobě ostatně konkrétně neuvádějí, které části stavby jsou s tímto rozhodnutím z roku 1972 v rozporu. Žalovaný se přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí zevrubně zabýval námitkami žalobců směřujícími do platnosti těchto původních dokumentů. Pokud žalobci věcně brojí proti umístění garáže, poukázal žalovaný na to, že podle rozhodnutí z roku 1972 a technické zprávy bylo toto umístění odsouhlaseno původním mezujícím sousedem. Žalovaný proto setrval na stanovisku, že stavebník postupoval v souladu s rozhodnutím z roku 1972, nebylo tudíž na místě rozhodnout o odstranění této stavby. Zdůraznil přitom, že toto rozhodnutí nelze vykládat a posuzovat s ohledem na stávající stav, jednalo by se totiž o nemístnou retroaktivitu. Žalovaný proto navrhoval, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[9] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 10. 11. 2015, č.j.30 A 103/2014 – 135, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Poukázal na souvislost s jeho předchozím rozsudkem ze dne 19. 4. 2013, č. j. 30 A 57/2012 – 95, který zrušil původní rozhodnutí žalovaného s tím, že správní orgány se mají podrobněji zabývat předmětem řízení, tedy tím, jaká část stavby je stavěna v souladu s povolením z roku 1972 a jaká část stavby případně může podléhat dodatečnému povolení. Soud vytknul stavebnímu úřadu, že pouze konstatoval, že stavba je prováděna v souladu s technickou zprávou z roku 1972, avšak zcela ignoroval svá předchozí zjištění, z nichž dovozoval opak. Svůj názor přitom stavební úřad nemohl změnit pouze s odkazem na výše zmíněný předchozí zrušující rozsudek krajského soudu, neboť ten žádné závěry v tomto směru neobsahoval. Zmíněný rozsudek nelze vykládat tak, že ten, komu byla v dávné minulosti povolena rekonstrukce stavby podle předchozích

pokračování

předpisů, si může po uplynutí několika desítek let dělat, co chce. Soud dospěl k závěru, že stavební úřad přistoupil k přezkoumání věci zjednodušujícím způsobem, když stěžejní otázku řízení ve svém rozhodnutí nezdůvodnil, pouze v protokolu z kontrolní prohlídky dospěl k povrchním závěrům, které se však neobjevily v odůvodnění jeho rozhodnutí, neboť v něm tvrdí zcela jiné skutečnosti. Soudem provedené dokazování během jednání dne 3. 11. 2015 však dokládá zcela jiný skutkový stav, než který vzal za svůj stavební úřad, neboť stavebník nedodržel podmínky I. etapy výstavby, když místo zastřešení do původního stavu došlo k výrazné změně podkroví v severní části objektu, přičemž došlo k jeho zvýšení oproti původnímu stavu a zastřešení pultovou střechou. Hodnocení II. etapy výstavby v protokolu z kontrolní prohlídky stavby zcela chybí, neboť nebylo stavebním úřadem zkoumáno, co bylo skutečně realizováno a zda to je v souladu s povolením z roku 1972. Stavebník však potvrdil, že došlo k venkovnímu obezdění objektu a k rozšíření původních základů, což je podle závěru soudu v rozporu s původním rozhodnutím z roku 1972, neboť technická zpráva s přístavbou nepočítala. Ve vztahu k dalším etapám výstavby krajský soud zdůraznil, že o stavbě garáže nemůže rozhodovat svolení souseda a že s vybudováním střechy (pod níž je další obytný prostor) nad touto garáží technická zpráva neuvažovala. Soud proto uzavřel, že stavebník postupoval v rozporu s rozhodnutím z roku 1972, neboť došlo ke změnám v půdorysu stavby, výškového uspořádání a v jejím celkovém objemu. Tyto vady v závěrech stavebního úřadu přehlédl i žalovaný, čímž zatížil i napadené rozhodnutí. Soud přitom nesouhlasil s tím, že tyto změny jsou provázány se stavebními pracemi realizovanými na základě rozhodnutí o přípustnosti stavby, neboť v takovém případě (oné provázanosti) by totiž podléhaly řízení o odstranění stavby konkrétně vymezitelné části stavby celé, bez ohledu na to, že by se skládaly z úseků povolených a nepovolených, nebo i celá stavba. Tomu ostatně nasvědčují výše uvedená zjištění krajského soudu, když původně rekonstruovaná stavba byla nedovoleně zvětšena půdorysně, výškově a její prostory jsou nepochybně provozně vzájemně propojeny.

[10] K další námitce žalobců ohledně pozbytí platnosti rozhodnutí z roku 1972 soud uvedl, že tato námitka nebyla nikým v průběhu správního řízení vznesena; žalobci přitom neplatnost rozhodnutí dovozují z data jeho vydání. Soud poukázal na to, že stavba domu byla v době vydání tohoto rozhodnutí v havarijním stavu, proto na ní nějaké stavební práce provedeny být musely již v počátku platnosti rozhodnutí. S ohledem na faktickou nemožnost prokázání toho, kdy přesně k jakémukoli sebemenšímu zásahu do stavby domu došlo, je podle názoru soudu nutno vyjít z toho, že uvedené rozhodnutí platnosti nepozbylo. To však nic nemění na závěru, že byly provedeny úpravy nad rámec tohoto povolení. Soud rovněž nepřisvědčil tvrzení žalobců, že MNV H. neměl v roce 1972 pravomoc k vydání takového rozhodnutí, protože v inkriminované době skutečně docházelo k přenosu pravomoci stavebního úřadu na místní národní výbory na základě rozhodnutí bývalých okresních národních výborů. Žalobci přitom nedoložili, že by takové rozhodnutí o přenosu pravomoci nebylo vydáno. Totéž je nutno říci i ve vztahu k výkresům ze Státního archivu v Litoměřicích, protože není možné určit, k jaké fázi výstavby se vztahují. Soud dále odmítl výtky vůči autentičnosti technické zprávy, zvláště když její pravost aprobeovaly všechny orgány veřejné správy zúčastněné na řízení a vychází z ní i stavebník, i když jsou její závěry pro něj nevýhodné. Ani krajský soud proto nepochyboval o tom, že předmětná technická zpráva je tou, která byla přiložena k „žádosti o povolení rekonstrukce rekreačního objektu č.p. 22“, jak vyplývá z jejího textu a prezentace razítka Místního národního výboru v H. ze dne 18. 4. 1972.

[11] Krajský soud v závěru shrnul, že žalovaný pak spojoval nedůvodnost žaloby rovněž s otázkou zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců. Namítal, že se žalobci stylizovali do postavení veřejného žalobce, když namítali neplatnost rozhodnutí o přípustnosti stavby, autentičnost technické zprávy, její obsah atd. Jedinou věcnou námitku spatřovali v tvrzení o blízkosti garáže, která tak omezí výhled ze sousední stavby. Tu však měl za vyřešenou údajnou

dohodou stavebníka s panem M., tehdy sousedem. Tak tomu podle soudu není, neboť žalobci v žalobě namítali dotčení ve svých vlastnických právech předmětnou stavbou, jež mají spočívat ve snížení komfortu užívání jejich nemovitostí, omezení výhledu žalobců a) a b) ze své nemovitosti v důsledku zdi garáže a dále ve snížení ceny nemovitostí a v zastínění nemovitostí, jak rozvedli ještě při jednání krajského soudu dne 3. 11. 2015. Vzhledem k tomu krajský soud konstatoval, že žalobci byli k žalobě aktivně legitimováni, když v žalobě tvrdili, že jsou žalovaným rozhodnutím zkráceni na svých právech (viz § 65 odst. 1 s. ř. s.).

[12] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 11. 2015, č. j. 30 A 103/2014 – 135, podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Připomenul, že jediným důvodem pro zahájení řízení podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je to, že stavba byla provedena bez předchozího veřejnoprávního oprávnění. Je potom povinností správního orgánu, pokud chce takové řízení úspěšně dovést do konce a nařídit odstranění stavby, prokázat, že stavba či její část je nepovolenou stavbou. Pokud toto správní orgán neprokáže, nezbývá mu nic jiného než konstatovat, že jde o povolenou stavbu. Tuto skutečnost přitom krajský soud podle stěžovatele přehlédl a absenci podkladů bezdůvodně přičítel k tíži vlastníka objektu č.p. 22 H. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že stavbu či její rozsah lze obtížně posuzovat, protože žádné další doklady nebyly dohledány. Tvrdil, že původní rozhodnutí z roku 1972 a prováděcí technickou zprávu je nutné interpretovat v souladu s uvažováním průměrného člověka (§ 4 odst. 1 občanského zákoníku), s principem přiměřenosti, se zásadou nepřipustnosti přepjatého formalismu a též s přihlédnutím k historickým souvislostem. Zdůraznil, že v roce 1972 bylo společenské klima rozdílné a že příslušné předpisy nebyly tak striktní, tudíž nelze těmito dokumentům vytýkat, že neobsahují náležitosti, na které jsme zvyklí u současných staveb a u jejich dokumentace. Stěžovatel odmítl, že by technická zpráva byla neurčitá či vadná, neboť dává ucelenou představu o tom, co mělo být na stavbě provedeno, a to její rekonstrukce (z pohledu terminologie stavebních předpisů z období kolem roku 1972). Nebylo přitom nijak prokázáno, že by jakákoli část předmětné stavby byla s touto technickou zprávou v rozporu. Absenci konkrétních délkových nebo výškových měr stavby nelze v žádném případě objektivně vykládat tak, že se jedná o důkaz nepovolenosti stavby či její příslušné části, neboť by šlo pouze o dedukci, nikoli nezvratný fakt. Interpretace ustanovení, která připouštějí různý výklad, pak musí být taková, že stavba či její část je nepovolenou stavbou pouze a jedině tehdy, je-li to prokázáno z pohledu všech možných výkladových pravidel konkrétního textu technické zprávy. Tyto skutečnosti měl krajský soud při svém rozhodování zvážit, zvláště když svým přístupem zpochybnil právní moc rozhodnutí z roku 1972. V pochybnosti totiž podle stěžovatele platí, že stavba byla provedena v souladu s povolením. Opak prokázán v dané věci nebyl, protože vše zůstalo v rovině indicií a různých názorů na věc. Za situace, kdy objektivně nebude možné získat jakékoli další relevantní dokumenty, není stěžovateli zřejmé, jak bude moci být rozhodnuto o nařízení odstranění stavby. Stěžovatel totiž považoval za důležité, aby bylo ve správním řízení prokázáno, že stavba je prokazatelně a jednoznačně v rozporu s rozhodnutím o přípustnosti stavby. Soud nadto přehlédl, že od 70 let minulého století došlo v oblasti stavebního práva k podstatné liberalizaci, což znamená, že stavebník mohl provést další úpravy i bez předchozího správního rozhodnutí. Stěžovatel se rovněž ohradil proti výtkám soudu, že součástí technické zprávy o umístění stavby garáže nebyl souhlas tehdejšího souseda (předchůdce nynějších vlastníků M. a J. D.), neboť nebylo prokázáno, že by tento údaj byl nepravdivý, a protože tím naopak byla doložena poctivost jednání stavebníka, který se v minulosti snažil najít kompromis se svým sousedem, což měl soud ocenit a nikoliv přičítat k tíži stavebníka.

[13] Stěžovatel v neposlední řadě nesouhlasil s krajským soudem v jeho závěru, že současná stavba byla postavena nad rámec povolení z roku 1972 a příslušné technické zprávy. Touto otázkou se ostatně stěžovatel podrobně zabýval v odůvodnění napadeného

pokračování

rozhodnutí. Zopakoval, že je nutné přihlédnout k tomu, že stavebník mohl s ohledem na postupnou liberalizaci právní úpravy provést další změny. Ve vztahu k výměně stěn poukázal na to, že ta byla v technické zprávě předpokládána. Ohledně velikosti stavby zdůraznil, že nebylo nijak objektivně prokázáno, že by současné rozměry byly nepovolené či excesivní. Ve vztahu k výměně původně zamýšlených tvárníc za jiný materiál stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že tato úprava spadá pod rozsah udržovacích prací s ohledem na to, že bylo v mezidobí zjištěno, že původně zamýšlené tvárnice jsou zdravotně závadné. Krajský soud přitom neprovedl žádné dokazování, které by vyloučilo možný závěr, že se o zákonem povolené udržovací práce skutečně jednalo. Stěžovatel zopakoval, že žádné důkazy nehovoří o tom, že by se základy stavby rozšířily, pouze se změnila stavba postavená na těchto základech. S ohledem na dokumentaci zajištěnou správními orgány, v mezidobí proběhnuvší liberalizaci právní úpravy proto stěžovatel uzavřel, že se nejedná o nepovolenou stavbu, zvláště když je pochopitelná snaha stavebníka o získání co největšího užitného prostoru a když o stavbě garáže stavebník v minulosti se sousedem uzavřel dohodu. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel rovněž navrhoval, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

[14] Usnesením ze dne 7. 1. 2016, č. j. 4 As 272/2015 – 31, Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti žalovaného odkladný účinek.

[15] Žalobci a) až d) se ke kasační stížnosti vyjádřili podáním ze dne 7. 1. 2016, v němž stěžovatelé vytýkali, že bylo úkolem správních orgánů v souladu s předchozím rozsudkem krajského soudu vyjasnit, které z provedených stavebních prací byly provedeny legálně. Krajský soud se tedy de facto nikdy explicitním výkladem ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nezabýval. Krajský soud se proto v napadeném rozsudku musel legálností jednotlivých částí stavby zabývat, jelikož správní orgány zcela změnilý svůj názor na předmětnou stavbu, když nově počaly tvrdit, že celá stavba spadá pod rozsah povolení z roku 1972. Soud přitom dle žalobců dospěl ke správnému závěru, že správní orgány zcela rezignovaly na svoji úlohu zjistit skutkový stav věci. Nesouhlasili s tím, jak stěžovatel extenzivně vykládá rozhodnutí z roku 1972 a příslušnou technickou zprávu a poukazovali na to, že samotné rozhodnutí hovoří o tom, že stavbou nesmí být dotčena práva okolních sousedů. Výtky stěžovatele vůči krajskému soudu o neprokázání určité skutečnosti se podle žalobců mívají meritem věci, neboť to je právě stěžovatel a stavební úřad, resp. stavebník, kteří mají prokazovat oprávněnost stavby. Rozpory s technickou zprávou byly v řízení prokázány, jak ostatně přiznal sám stavebník např. ve vztahu k rozšíření půdorysu stavby. Tento fakt přitom nemůže být přehlížen s argumentem, že se mohlo jednat o udržovací práce, v jejichž případě musí být dodržen původní půdorys stavby. Nadto argument ohledně udržovacích prací poprvé zazněl až v kasační stížnosti. Ohledně snahy stěžovatele legitimizovat garáž a stavební prostory nad ní žalobci namítali, že správní orgán nemůže rozhodovat na základě „logických pocitů stavebníka“ a že jakákoli dohoda nemůže nahradit povolení správního orgánu, a to i kdyby taková dohoda existovala, což žalobci popírají. Bylo totiž věcí stavebníka, aby tuto dohodu náležitě prokázal, nikoli krajského soudu, jak požaduje stěžovatel. Žalobci proto vyjádřili přesvědčení, že krajský soud věc posoudil zcela správně a v souladu se zákonem, kdežto stěžovatel problematiku nepochopil, přičemž zjevně straní stavebníkovi. Žalobci proto navrhovali, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[16] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II. Posouzení kasační stížnosti

[17] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[18] Nejvyšší správní soud 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.

[19] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel se sice rovněž dovolával kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ale ten není na daný případ použitelný, neboť se týká vad rozhodnutí správního orgánu. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tento důvod je naplněn, musel by fakticky aprobovat závěr krajského soudu o nutnosti zrušení napadeného rozhodnutí – srov. dikci citovaného ustanovení „*a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit*“. Stěžovatel však naopak ve své obsáhlé kasační stížnosti dovozuje, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a že byl řádně zjištěn skutkový stav věci, tj. jeho požadavek je ve zjevném protikladu s tím, že se dovolává kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jehož důvodnost by naopak stanovisko stěžovatele zcela popíralo.

[20] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.“

[21] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je totiž natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry

pokračování

vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[23] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nejistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, přičemž s jeho závěry polemizuje v obsáhlé kasační stížnosti, v níž nesouhlasí s meritorními závěry krajského soudu. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí a považuje je ze svého pohledu za nedostatečné, protože zaujímá jiný právní názor na danou problematiku (zejm. na výklad rozhodnutí z roku 1972 a navazující technické zprávy), nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[24] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. Krajský soud v Hradci Králové se v odůvodnění tohoto rozhodnutí řádně vyjádřil k zákonnosti napadeného rozhodnutí. Pokud vyslovil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby, pak z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele obsažené v napadeném rozhodnutí a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[25] Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí, nedokládá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, pokud jsou – jako je tomu v projednávané věci – příslušné závěry krajského soudu v odůvodnění rozhodnutí řádně uvedeny a pokud na sebe logicky navazují. Ostatně kdyby rozsudek krajského soudu byl skutečně nepřezkoumatelný, jak stěžovatel bez bližší argumentace dovozuje, nemohl by stěžovatel podat tak obsáhlou kasační stížnost, v níž věcně s příslušnými meritorními závěry krajského soudu podrobně polemizuje.

[26] K věci samé Nejvyšší správní soud uvádí:

[27] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodnutím o přípustnosti stavby rada Místního národního výboru v H. ze dne 25. 9. 1972, č. j. 442/72 povolila I. Ž. na základě jeho žádosti ze dne 14. 8. 1972 provedení rekonstrukce domku č.p. 22 v H. mj. za podmíněk, že rekonstrukce bude provedena tak, jak je uvedeno v technické zprávě a popisu prací. Podle dvoustránkové technické zprávy, která není blíže nijak označena (není uvedeno, jakým orgánem byla vypracována, není datována ani podepsána), má rekonstrukce proběhnout ve 4 etapách, přičemž první 3 etapy jsou rozvrženy na období 1972 až 1974. Podle protokolu ze dne 14. 2. 2008 však stavební úřad neměl v daný okamžik tuto technickou zprávu k dispozici. Stavební úřad následně získal ověřenou kopii této technické zprávy od Obecního úřadu H.

[28] Za stěžejní pro posouzení celého případu Nejvyšší správní soud v souladu s názorem stěžovatele považuje běh času. Nejvyšší správní soud si je plně vědom skutečnosti, že rozhodnutí stavebních orgánů vydaná v minulosti, zejm. před rokem 1989, neobsahují tytéž náležitosti, jako rozhodnutí vydaná podle nynějšího stavebního zákona. Tato „stará rozhodnutí“ nejsou ve většině případů z pohledu současné právní úpravy a navazující judikatury správních soudů natolik

pregnantně formulována až již ve výroku či odůvodnění, stejně jako příslušné podmínky v těchto aktech nejsou přesně specifikované. Na základě tohoto rozdílu v úrovni rozhodnutí však nelze zpochybňovat platnost těchto správních aktů, neboť by se tím podstatným způsobem narušila právní jistota jejich adresátů a po dlouhou dobu zachovávaný status quo, který byl podle těchto původních předpisů a na ně navazujících správních aktů plně v souladu s tehdejším právem. Ostatně stavební zákon nikde nezakotvuje pravidlo, že by po nabytí jeho účinnosti individuální správní akty vydané podle předchozích předpisů, mnohdy i desítek let stará povolení, pozbývaly své platnosti a že by stavebník musel žádat o vydání nových rozhodnutí podle stavebního zákona.

[29] Při nešetrném zpětném pohledu by tedy mohlo dojít ve vztahu k řadě staveb na území České republiky ke zpochybnění jejich legálnosti, a mohlo tak být dodatečně přezkoumáváno, zda byly postaveny v souladu s příslušnými stavebními předpisy. Pro posouzení zákonnosti těchto staveb je tedy podle Nejvyššího správního soudu nutné zvážit nesporný fakt, že tyto stavby byly realizovány, tj. fakticky postaveny, v době platnosti předchozích stavebních předpisů, které stanovovaly jiné, v některých případech nižší standardy stran náležitostí správních aktů, že v průběhu realizace proti nim nebylo nikým brojeno a že nikdo vůči nim ničeho nenamítal řadu let ani po jejich dokončení, a to mnohdy ani po uplynutí několika desítek let. Ve vztahu k takovýmto stavbám se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje se stanoviskem stěžovatele, že nedostatky podkladů v některých náležitostech z pohledu dnešních předpisů a pochybnosti o jejich výkladu nelze při posuzování legálnosti takové stavby (s ohledem na § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona) klást k tíži stavebníka, resp. současného majitele takové stavby. Pokud by Nejvyšší správní soud dovodil opak, tedy nutnost posuzování „starých povolení“ podle nových předpisů, jednalo by se o zjevně nepřipustnou pravou retroaktivitu, která by zpochybnila řadu staveb na území České republiky a právní jistotu prakticky všech osob vlastnících stavby postavené v minulosti. Takový závěr je tedy nutné odmítnout – srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11; nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 6 Ads 119/2007-57.

[30] O výše popsaný případ retroaktivní aplikace nového stavebního zákona a recentních požadavků na individuální správní akty na stavbu postavenou před mnoha lety se však v posuzované věci zjevně nejedná. Stavební úpravy a přístavba domu č.p. 22 H. totiž ve značné části neproběhly v dávné minulosti, a to v 70. či 80. letech minulého století, ale dle tvrzení žalobců podstatná část této přestavby probíhala až od roku 2006. Nelze tedy zjednodušeně hovořit o tom, že se jedná o stavbu povolenou a realizovanou v minulosti, vůči níž se náhle objevily výhrady, a že je tudíž nutné velmi volně vykládat rozhodnutí o přípustnosti stavby z roku 1972, aby nebyla narušena právní jistota stavebníka a ochrana pokojného stavu. Tento pokojný stav tu totiž zcela zjevně nestačil být vytvořen, jelikož proti přestavbě se mezující sousedé velmi rychle počali bránit. Ve vztahu k právní jistotě stavebníka a platnosti rozhodnutí o přípustnosti stavby z roku 1972 je naopak nutné zmínit to, že ty byly s ohledem na značný časový odstup mezi vydáním rozhodnutí a vlastní realizací závěrečné fáze rekonstrukce, v jejímž průběhu došlo v souvislosti se změnou společenských poměrů k vývoji právní úpravy a ke značnému zvýšení požadavků na úroveň a preciznost správního rozhodnutí, podstatně oslabeny.

[31] Nejvyšší správní soud v tomto směru poukazuje na to, že běh času má jak v soukromém, tak i veřejném právu, podstatný vliv na trvání či podstatu nároku. Soukromé právo tak zná institut promlčení (srov. § 609 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“)), či prekluze (srov. § 654 občanského zákoníku). Veřejné právo s plynutím času rovněž počítá a upravuje např. zánik odpovědnosti po uplynutí prekluzivní lhůty (pro zánik odpovědnosti za správní delikt), lhůtu pro stanovení daně, nebo ve stavebním zákoně

pokračování

omezení doby platnosti územního rozhodnutí podle § 93 stavebního zákona, omezení doby platnosti stavebního povolení podle § 115 stavebního zákona atd.

[32] S ohledem na zjištěný skutkový stav Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu i stěžovatele, že rozhodnutí o přípustnosti stavby z roku 1972 nepozbylo platnosti, neboť s jeho realizací, tj. vlastní přestavbou, bylo započato do konce roku 1974, neboť předmětný dům byl v havarijním stavu, který vyžadoval okamžitý zásah. Tyto etapy přestavby proběhnuvší v 70. letech minulého století však nejsou předmětem sporu, přičemž s ohledem na výše uvedené ohledně aprobování předchozích správních aktů a stavebních prací na jejich základě provedených je nutné uzavřít, že tyto stavební úpravy byly provedeny v souladu se zákonem, tudíž na ně nelze aplikovat § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

[33] Jiná skutková a právní situace však podle názoru Nejvyššího správního soudu existuje ve vztahu ke stavebním úpravám realizovaným dle tvrzení žalobců od roku 2006. V jejich případě je naopak nutné klást na stavebníka vyšší nároky, neboť s ohledem na plynutí času byl v dané lokalitě vytvořen určitý pokojný stav, který je nutné chránit, a protože nepochybně vzniklo legitimní očekávání sousedů stran skutečnosti, že stavební činnost bude podléhat současné právní úpravě, jelikož zjevně nemohli počítat s realizací přestavby počínající v roce 2006 na základě rozhodnutí o přípustnosti stavby z roku 1972, když stavebník podle něj zhruba 30 let nepostupoval, tj. další stavební činnost neprováděl.

[34] Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy nemohou správní orgány tolerovat jakoukoli výstavbu na základě rozhodnutí starého několik desítek let, byť by bylo s ohledem na skutkové okolnosti případu nadále platné (v daném případě jen proto, že s první etapou přestavby bylo započato ve lhůtě dvou let od vydání povolení), s odůvodněním, že takové správní rozhodnutí, jehož obsah by podle současných předpisů nemohl v žádném případě zakládat oprávnění stavebníka k provádění stavební činnosti z důvodu jeho neurčitosti, lze vykládat různým způsobem, pokud nelze přesně určit, které stavební úpravy jsou s tímto rozhodnutím ve zřejmém a nezpochybnitelném rozporu. Nejvyšší správní soud totiž nesouhlasí s tím, aby platné veřejnoprávní předpisy či dlouhodobý pokojný stav byly de facto obcházeny na základě rozhodnutí, jež bylo vydáno před více než 30 lety před započítáním „poslední fáze rekonstrukce“. Aprobování takového závěru by mohlo vést ke značné degradaci současného stavebního zákona a v něm stanovených postupů, neboť u řady staveb postavených před rokem 1989 bude patrně existovat individuální správní rozhodnutí, na jehož základě by při jeho extenzivním výkladu bylo možné dovozovat, že je přípustné započít s určitou další stavební úpravou, která by však při aplikaci současných předpisů byla nemyslitelná a nebyla by povolena.

[35] Nejvyšší správní soud v tomto směru nechce jakkoli zpochybnit platnost těchto „starých rozhodnutí“, na druhou stranu nemůže připustit jejich časově neomezenou aplikaci na stavební činnost prováděnou několik desítek let po jejich vydání za situace, kdy v mezidobí došlo k podstatné změně a příslušné právní úpravy, kterou by uplatňování těchto starých správních aktů zjevně značně narušilo, nehledě k tomu, že ani právní úprava platná v roce 1972 (zák. č. 87/1957 Sb., o stavebním řádu) nepočítala s tím, že by s některými částmi rekonstrukce mělo být započato s tak značným časovým odstupem, resp. že by přestavba na základě rozhodnutí o přípustnosti mohla trvat takřka 40 roků, resp. nemusela být nikdy dokončena. Nejvyšší správní soud tu připomíná, že regulace obsažená ve stavebních předpisech není samoučelná a nemá sloužit k „šikaně“ dotčených osob, které jsou nuceny získat „příslušný doklad obsahující povolení k určité stavební činnosti“, ale jejím smyslem je zajistit řádné provádění stavební činnosti v území a zajistit spravedlivou rovnováhu mezi individuálními potřebami a představami stavebníků a zájmem na ochraně dalších statků, které mohou být plánovanou stavební činností dotčeny, a to nejen veřejných statků, ale i soukromým zájmům individuálních

osob, např. majitelů sousedních nemovitostí. Pak je nutné dospět k závěru, že není možné stavebníkovi povolit provádět prakticky jakoukoli stavební činnost na základě velmi starého rozhodnutí, pokud je toto rozhodnutí obsahově zcela neurčité, resp. nejasné. Tím by správní orgány rezignovaly na ochranu jiných relevantních zájmů odlišných od individuálního zájmu stavebníka.

[36] Jestliže stěžovatel poukazuje na to, že důkazní situace je velice komplikovaná, neboť je prakticky vyloučené, aby správní orgány získaly nové dokumenty, které by byly s to vnést do dané problematiky nové informace, nelze tuto skutečnost chápat tak, že na jejím základě je nutné stavbu povolit. Z právní úpravy totiž vyplývá, že je to právě stavebník, kdo má mít příslušnou dokumentaci ohledně faktického provedení stavby (srov. § 125 stavebního zákona, § 103 a 104 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; nebo § 14 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu); z této povinnosti lze přitom za pomoci argumentu a fortiori dovodit, že by stavebník měl mít i doklady vztahující se k samotnému povolení takové stavby, aby bylo možné zkontrolovat, zda stavba byla provedena v souladu se zákonem a příslušným stavebním povolením – srov. např. dikci ustanovení § 125 stavebního zákona „*dokumentaci odpovídající jejímu skutečnému provedení podle vydaných povolení*“ – v opačném případě by povinnost uchování takové dokumentace postrádala smysl, jelikož by ji nebylo možné porovnat s příslušnými individuálními správními akty.

[37] V posuzované věci, a to zvláště s ohledem na velký časový odstup mezi vydáním rozhodnutí z roku 1972 a vlastní realizací poslední etapy rekonstrukce, bylo věcí stavebníka, aby disponoval příslušnými dokumenty, jejichž prostřednictvím má dokladovat řádnost realizace jím prováděné stavby. Pokud stavebník takto nepostupoval, a podle názoru stěžovatele v průběhu let nad rámec povolené rekonstrukce prováděl další úpravy, které nemůže dokladovat a uvést, kdy a na základě čeho je provedl, musí být tento přístup kladen k jeho tíži. Nezbyvá než učinit závěr, že stavebník, který provádí stavební činnost postupně po dobu 40 let a který k této činnosti nedisponuje jakoukoli dokumentací a zjevně si původní rozhodnutí vykládá subjektivně a stavbu provádí nad rámec textu tohoto povolení, nepostupuje po právu, zvláště pokud správní orgán nemá žádný doklad pro prokázání opaku.

[38] Jestliže stěžovatel namítá, že se v řízení nepodařilo prokázat, že by stavebník prováděl úpravy nad rámec povolení z roku 1972, Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění rozsudku krajského soudu, který rozpor mezi povolením a realizovanou stavbou zřetelně vysvětlil. Krajský soud popsal, že došlo k rozšíření stavby v důsledku venkovního obezdění stavby namísto výměny obvodových trámů na stejném místě, zastřešení nad rámec původního stavu, podstatnému přebudování podkroví na severní straně objektu, vybudování dalšího užitného prostoru nad garáží. Stěžovatel s těmito závěry nesouhlasí, ale nijak nedokládá, že by tyto závěry byly nesprávné. Pokud argumentuje tím, že lze technickou zprávu vykládat i způsobem, který tyto změny aprobuje, tak tuto argumentaci Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené odmítá, neboť nelze takto extenzivně vykládat rozhodnutí z roku 1972 ve vztahu k činnostem, které byly prováděny s tak velkým časovým odstupem, na jejichž základě došlo k podstatnému zvětšení stavební hmoty, a to jak co se týče vlastní zastavené plochy, tak i výšky stavby.

[39] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani názoru stěžovatele, že stavebník tak mohl postupovat a provádět rekonstrukci v takovém rozsahu s ohledem na postupnou liberalizaci stavebního práva, neboť bylo věcí stavebníka, aby buď řádně postupoval podle příslušného povolení a aby svůj postup náležitě zdokumentoval, nebo aby postupoval v souladu s postupně liberalizovanou právní úpravou. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo.

pokračování

[40] Ostatně ani samotný stěžovatel v tomto směru nespecifikuje, která část předmětné stavby byla v důsledku následné údajné liberalizace právní úpravy dodatečně povolena. Poukazuje-li na nutnost použití jiného materiálu než původně plánovaných tvárnic, musí Nejvyšší správní soud uvést, že krajský soud stavebníkovi samotné použití tohoto jiného materiálu nevytýkal, nesouhlasil však s tím, že jej stavebník použil tak, že původní stavbu zdravotně nezávadným materiálem obezdil, aby mohl původní stěny následně zbourat, čímž dosáhl podstatného zvětšení stavby. Udržovací práce totiž nemají sloužit k podstatné změně velikosti stavby – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009 - 69.

[41] Za dané skutkové situace nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit s názorem, že je nutné postup stavebníka aprobovat jako správný, pokud mu nelze prokázat opak, protože zde existuje rozhodnutí z roku 1972, z něhož je podle stěžovatele patrná „vize rekonstrukce“. Tato vize je totiž značně neurčitá a neuchopitelná. Není přitom ani zřejmé, jak stavebník mohl podle této „vize rekonstrukce“ ve skutečnosti postupovat, pokud u sebe v inkriminované době neměl žádné relevantní dokumenty, zejm. příslušnou technickou zprávu.

[42] Nejvyšší správní soud se v neposlední řadě neztotožňuje s výtkami stěžovatele směřujícími vůči údajnému rozporování souhlasu souseda s umístěním garáže, neboť krajský soud nepochybně uzavřel takovou dohodu se sousedem, pouze vysvětlil, že o konkrétním umístění stavby takový souhlas nerozhoduje. Samotnou dohodu se sousedem nelze pro posouzení povolenosti předmětné stavby v současném rozsahu i podle názoru Nejvyššího správního soudu přeceňovat, zvláště když zde existují rozpory mezi obsahem technické zprávy a vlastním provedením stavby, o nichž původní soused nemohl mít z logiky věci ani tušení. Na základě tohoto souhlasu nelze dovozovat, že je tím legalizována i střešní konstrukce na garáži, v rámci které byl vytvořen další užitný prostor, neboť o tom není v technické zprávě žádná zmínka. Nelze totiž jen na základě představy stavebníka o zlepšení komfortu bydlení v předmětné stavbě a obecné „vize rekonstrukce stavby“ dovozovat, že jakýkoli zásah do stavby je v souladu s rozhodnutím z roku 1972, když údajně nelze prokázat opak.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[43] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[44] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá.

[45] Náklady žalobců a) až d) sestávají z odměny jejich zástupci JUDr. Martinu Havelkovi, za celkem 2 úkony právní služby (za čtyři zastupované osoby) ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů – 2 písemná podání ve věci samé. Tato odměna je podle ustanovení § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky ve spojení s ustanovením § 7 cit. vyhlášky stanovena ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby; odměna náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu, takže mu celkem náleží odměna výši odpovídající osmi úkonům, kterou je však nutné ponížít o 20%, jelikož se jednalo o společné úkony při zastupování více osob (viz. ustanovení § 12 odst. 4 advokátního tarifu),

tj. na 2.480 Kč za jeden úkon právní služby. Dále Nejvyšší správní soud přiznal náhradu hotových výdajů podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 2.400 Kč (jeden úkon právní služby po 300 Kč). Celkem tedy Nejvyšší správní soud přiznal částku 22.240 Kč jako odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů; tuto částku musel dále navýšit o částku odpovídající dani z přidané hodnoty, neboť zmocněný advokát je dle předloženého osvědčení jejím plátcem. Žalovaný je tedy povinen zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 26.910,40 Kč. K výplatě této částky pak Nejvyšší správní soud stanovil přiměřenou lhůtu.

[46] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobě zúčastněné na řízení – stavebníkovi – nevznikly, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. dubna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu