



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci stěžovatelů **a) V. K. a b) B. K.**, zastoupených Mgr. Jiřinou Křížovou, advokátkou se sídlem v Rožnově pod Radhoštěm, Boženy Němcové 1720, za účasti **Krajského úřadu Zlínského kraje**, odboru územního plánování a stavebního řádu, se sídlem ve Zlíně, tř. Tomáše Bati 21, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2006, č. j. 29 Ca 169/2005 – 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatelé kasační stížností napadají v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „žalovaný“) ze dne 19. 5. 2005, č. j. KUZL 7584/05 ÚP-Zi. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelů a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“), ze dne 17. 2. 2005, č. j. Výst. 1531/2003/2004/05/Mi-330, jímž bylo vydáno dodatečné stavební povolení na stavbu „Stavební úprava a přístavba výrobní cukrářských specialit č. p. 487“ na pozemcích parc. č. st. 474, zastavěná plocha a nádvoří, a parc. č. 305/91, ostatní plocha, zapsaných

na LV č. 996 pro katastrální území H., v obci H.-S., vedeném Katastrálním úřadem pro Zlínský kraj, katastrálním pracovištěm ve Valašském Meziříčí.

Stěžovatelé označili za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), když v první řadě namítají, že předmětná stavba je situovaná příliš blízko jejich pozemku a nebyla dodržena minimální vzdálenost stanovená obecnými technickými požadavky na výstavbu. Dále nesouhlasí s právním názorem krajského soudu ve věci posuzování veřejného zájmu v rámci řízení o odstranění stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Dle jejich názoru tento pojem nezahrnuje pouze kategorie zájmů chráněných zvláštními předpisy či souladu s územně plánovací dokumentací a obecnými technickými požadavky, ale je třeba zkoumat účinek nepovolené stavby na udržení dobrých sousedských vztahů a poškození jiného občana. Toto stanovisko stěžovatelů je dle jejich tvrzení potvrzeno vyjádřením rady obce H.-S., ve kterém je uvedeno, že obec dá souhlas k vydání dodatečného stavebního povolení pouze v případě dohody stavebníka, F. K. (dále jen „stavebník“), se stěžovateli. K této dohodě však nedošlo a podle stěžovatelů nelze souhlasit ani se závěrem krajského soudu, že obec je pouze jedním z účastníků řízení, k jehož vyjádření není nutno vždy přihlížet. Stěžovatelé dále namítají, že umístěním předmětné stavby stavebníka bude také narušena jejich pohoda bydlení, osvětlení a oslunění. V souvislosti s tím dále uvádějí, že v daném řízení byl vypracován tzv. diagram zastínění, a to ze strany projektanta, jenž byl současně i zpracovatelem stavební projektové dokumentace pro stavebníka. V tomto směru mají stěžovatelé pochybnosti (blíže námitku nespecifikují), navíc poukazují na nevhodnou dobu sledování zastínění, a s touto námitkou v neposlední řadě souvisí i jejich tvrzení, že z napadeného rozhodnutí krajského soudu nevyplývá, proč je tento diagram považován za dostačující pro náležité posouzení vlivu stavby na životní prostředí. Podle stěžovatelů navíc krajský soud pochybil, když se nesprávně vypořádal s otázkou nezákonnosti vydaných stavebních povolení (v nichž byl označen u dotčené stavby jiný způsob využití, než který je zapsán u této budovy v katastru nemovitostí), v čemž stěžovatelé spatřují porušení správního řádu. Konečně poslední námitka směřuje vůči nedostatečnému odůvodnění rozsudku krajského soudu a jeho chybnému procesnímu postupu při dokazování, a to v tom smyslu, že soulad stavby s územně plánovací dokumentací byl zjištěn pouze na základě vyjádření vedoucí oddělení územního plánu stavebního úřadu. Vzhledem ke všem výše uvedeným důvodům stěžovatelé navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti oponoval námitce ohledně nedodržení minimální odstupové vzdálenosti předmětné stavby od hranice pozemku stěžovatelů. Uvedl, že dle jeho názoru není obecně závazným právním předpisem stanoven odstup staveb předmětného charakteru. Stěžovateli citovaná vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, v platném znění (dále jen „vyhláška OTP“), upravuje pouze vzdálenosti mezi rodinnými domy, příp. jejich odstupy od společných hranic pozemků. V dané věci ovšem obě sousedící stavby nejsou rodinnými domy. Zpochybnění vypracovaného diagramu zastínění ze strany stěžovatelů dle žalovaného vyplývá ze zřejmých technických neznalostí, neboť tuto součást projektové dokumentace zpracovává autorizovaná osoba dle závazného normativu. Stavebním úřadem i žalovaným byl předložený diagram shledán věcně správným. V dalším – především k prokázání souladu stavby s veřejným zájmem – žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Stěžovatelé jsou spoluvlastníky pozemků parc. č. st. 417 a parc. č. 305/35 a domu č. p. 499 stojícího na pozemku parc. č. st. 417, nacházejících se v k. ú. H., v obci H.-S. Dne 2. 11. 1998 bylo stavebním úřadem vydáno stavební povolení č. j. 2012/98/1-330 k úpravě a přístavbě sousedního domu č. p. 487 stojícího na parc. č. st. 474, zastavěná plocha a nádvoří, a parc. č. 305/91, ostatní plocha. Vzhledem k tomu, že stavební práce byly prováděny v rozporu s tímto povolením, stavební úřad je nařídil s okamžitou platností zastavit a následně zahájil řízení o odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Stavebník prokazoval, že stavbu není nutné odstranit, podal žádost o dodatečné povolení stavby, a když předložil podklady vyžádané stavebním úřadem a byl prokázán soulad s územním plánem obce, vydal stavební úřad rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Přestože v něm stanovil závazné podmínky pro provedení stavby a vypořádal se s námitkami stěžovatelů, bylo toto rozhodnutí napadeno odvoláním ze strany stěžovatelů. Žalovaný tomuto odvolání vyhověl a zavázal stavební úřad projednat řádně všechny námitky tak, jak uvedl ve svém rozhodnutí. Stavební úřad po doplnění řízení stanoveným postupem vydal dne 17. 2. 2005 nové rozhodnutí č. j. Výst. 1531/2003/2004/05/Mi-330, proti kterému rovněž stěžovatelé podali odvolání, žalovaný však již neshledal žádné vady předchozího řízení a odvolání zamítl.

Stěžovatelé dne 21. 6. 2005 napadli posledně zmíněné rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, v jejímž úvodu namítli, že stavební úřad vydal dodatečné stavební povolení i přes nesouhlas obce H.-S., která podmínila realizaci změn stavby dohodou mezi stěžovateli a stavebníkem. Žalovaný dle jejich názoru zcela převzal odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, aniž sám řízení jakkoliv doplnil či odůvodnil. Dále poukázali na pochybení stavebního úřadu, který se nevypořádal s požadavkem souladu stavby s veřejným zájmem, nesprávně zhodnotil důkazy při posouzení souladu stavby s územním plánem obce a nezajistil posouzení stavby z hlediska zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Kromě výše uvedeného se stěžovatelé neztotožnili ani se stanoviskem stavebního úřadu o minimální odstupové vzdálenosti přístavby od hranic pozemku, vytkli mu nedodržení zásady rovnosti účastníků při posuzování zájmů stavebníka a zájmů jejich a napadli správnost vypracovaného diagramu zastínění. Závěrem podotkli, že ve správním řízení nebylo rozhodnuto o jimi vznesené námitce podjatosti a krajskému soudu navrhli, aby zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí tomuto předcházející.

Krajský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že stavební úřad se řádně vypořádal se všemi námitkami stěžovatelů, které mohl projednat, a pouze ve věci ohrožení oprávněných vlastnických zájmů stěžovatelů sousední stavbou je správně odkázal na občanskoprávní řízení před soudem. K žalobní námitce, že u dotčené stavby dosud nebyl změněn způsob jejího užívání, soud konstatoval, že v řízení o odstranění stavby podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se tato skutečnost nezkoumá. Krajský soud dále nedal za pravdu stěžovatelům ani ohledně tvrzeného zhoršení pohody jejich bydlení, když se ztotožnil se závěry správního orgánu, který podle názoru soudu svou úvahu založil na logickém úsudku a na dostatečných podkladech, a to jak technických, tak i vyžádáním si stanovisek dotčených orgánů státní správy. Ani co se týče namítaného nevypořádání se s požadavkem na soulad stavby s veřejným zájmem ze strany správních orgánů a pochybení žalovaného, který měl do svého rozhodnutí jen převzít odůvodnění stavebního úřadu, nebylo stěžovatelům

vyhověno. K žalobnímu bodu, v němž stěžovatelé zdůrazňovali, že dodatečné stavební povolení bylo vydáno i přes podmíněný souhlas obce, přičemž podmínka v něm uvedená (dohoda stavebníka se stěžovateli) nebyla splněna, krajský soud konstatoval, že souhlas obce podmíněný nebyl. K tomuto závěru dospěl z protokolu o místním šetření ze dne 2. 11. 2004, kde zástupce obce H.-S. sdělil, že obec s dodatečným povolením předmětné stavby souhlasí, a to bez dalšího. Námitka týkající se neposouzení stavby z hlediska zákona č. 244/1992 Sb. není dle právního názoru krajského soudu důvodnou, neboť citovaný předpis byl již zrušen a v žalobě nebylo stěžovateli blíže uvedeno konkrétní pochybení správních orgánů. Ve věci technických požadavků na stavbu se krajský soud rovněž přiklonil k názoru správních orgánů, které předmětná ustanovení vyhlášky OTP vyložily tak, že stěžovateli tvrzená minimální odstupová vzdálenost 2 metrů se týká pouze vzájemného odstupu rodinných domů, ovšem v tomto případě obě stavby rodinnými domy nejsou. Krajský soud neposoudil jako důvodnou ani žalobní námitku ohledně porušení zásady rovnosti účastníků stavebního řízení, když uvedl, že ze správních spisů nelze dovodit porušení ustanovení § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle nichž jsou správní orgány povinny postupovat mimo jiné i tak, aby chránily zájmy účastníků správního řízení a aby tito mohli svá práva účinně hájit. K namítané nesprávnosti vypracování diagramu zastínění pozemku a domu stěžovatelů dle krajského soudu stěžovatelé neuvádějí, že by předložené hodnocení vlivu zastínění bylo vypracováno v rozporu s příslušnou normou ČSN, přičemž další konkrétní právní argumentace této námitce schází. V samotném závěru pak krajský soud uvedl, že nelze přihlídnout k tvrzené námitce podjatosti, neboť ve správním spisu se nenachází doklad prokazující její vznesení.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatelé opírají kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. poukazují na nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], namítají vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, je s nimi v rozporu, resp. že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a rozsudek krajského soudu dle jejich názoru též trpí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

Podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.* Účastníky řízení o odstranění stavby jsou dle § 97 stavebního zákona: *„osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k pozemkům a stavbám na nich, včetně sousedních pozemků a staveb na nich, a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny, a dále osoby, které na návrh stavebníka budou odborně vést*

realizaci stavby nebo vykonávat odborný dozor (§ 44 odst. 2 a 3). Uživatelé jednotlivých bytů a nebytových prostor jsou účastníky řízení jen tehdy, jestliže jejich užívací práva k pozemkům nebo stavbě mohou být přímo dotčena opatřeními, která mají být v řízení podle odstavce 1 stavebním úřadem nařízena. Účastníkem řízení je i právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající podle zvláštních předpisů, popřípadě její organizační složka, která bude provádět neodkladné zabezpečovací práce“.

Podle § 8 odst. 1 vyhlášky OTP vzájemné odstupy staveb musí splňovat zejména požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, ochrany památek, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování pohody bydlení. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, které souvisejí s funkčním využitím území (například sítě technického vybavení, dětská hřiště). Podle druhého odstavce téhož ustanovení pak platí, že vytvářejí-li rodinné domy mezi sebou volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m. Vzdálenost rodinných domů od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých částí stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se nemusí uplatnit požadavek na odstup od společných hranic pozemků.

Dále podle § 24 odst. 1 vyhlášky OTP prosluněny musí být obytné místnosti a ty pobytové místnosti, které to svým charakterem a způsobem využití vyžadují. Přitom musí být zajištěna zraková pohoda a ochrana před oslněním, zejména v pobytových místnostech určených pro přesné činnosti. Dle § 24 odst. 2 všechny byty musí být prosluněny. Byt je prosluněn, je-li součet podlahových ploch jeho prosluněných obytných místností roven nejméně jedné třetině součtu podlahových ploch všech jeho obytných místností. Při posuzování proslunění se vychází z normových hodnot. Přitom podle ustanovení § 3 písm. p) téhož právního předpisu pro účely této vyhlášky normová hodnota je konkrétní technický požadavek obsažený v příslušné české technické normě ČSN, jehož dodržení považuje konkrétní ustanovení za splnění jím stanovených požadavků.

Mimo výše uvedených citací právních předpisů zdejší soud považuje za vhodné připomenout na tomto místě svůj rozsudek ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 – 75, v němž dospěl ke dvěma dílčím závěrům: „I. Dodatečné stavební povolení může být vydáno jen při splnění podmínek daných stavebním zákonem a příslušným prováděcím předpisem, tj. pouze v případě, že stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, resp. dodatečné povolení změny stavby, a předloží k ní podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. II. Rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba nebo její změna povoluje, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).“

Co se týče samotných námitek stěžovatelů, ti v první řadě poukazují za skutečnost, že stavebník nedoložil v řízení dohodu s nimi o tom, že může stavbu situovat 1,5 metru od společné hranice pozemků, tedy blíže než stanoví vyhláška OTP v ustanovení § 8 odst. 2, kde je minimální vzdálenost od společných hranic pozemků stanovena na 2 metry. Rodinný dům stěžovatelů stojí od společných hranic pozemků v takové vzdálenosti, že vzájemné

odstupy samotných staveb ve správním řízení posuzovány nebyly. Nedostatečné odstupy v tomto ohledu tedy namítány nejsou. Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje za rozhodující, že ustanovení § 8 odst. 2 vyhlášky OTP hovoří o vzdálenosti rodinných domů od společných hranic pozemků. V dané věci je přitom relevantní, že stavba stavebníka byla v době provádění stavebních úprav v katastru nemovitostí zapsána jako stavba občanského vybavení (přesně „obč.vyb“, jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí ke dni 1. 3. 2004, obsaženého na č. 1. 111 správního spisu). Obsah pojem občanského vybavení pro účely stavebního řízení v době, kdy probíhalo stavební řízení, již v právním řádu nebyl definován. Dříve tomu tak bylo ve vyhlášce č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 83/1976 Sb.“), která byla zrušena v současné době platnou a účinnou vyhláškou OTP. Ustanovení § 19 odst. 1 citované vyhlášky stanovilo, že *občanské vybavení obytných zón zahrnuje v souladu s významem a potřebami sídelních útvarů stavby pro školství, kulturu, zdravotnictví a sociální péči, spoje, služby, obchod a veřejné stravování, dočasné ubytování, tělesnou výchovu, stavby pro správu a řízení, stavby pro veřejnou hygienu a stavby pro požární bezpečnost*. Z toho vyplývá, že pod pojem občanského vybavení nespádaly rodinné domy či jiné objekty pro bydlení. Uvedený závěr podporuje i zvláštní úprava tzv. obytné části zakotvená v ustanovení § 18, která hovořila o stavbách pro bydlení, a kromě toho tyto dvě zvláštní skupiny staveb rozlišovalo např. i ustanovení § 17 odst. 3 či § 124 této vyhlášky. Na základě výše provedeného rozboru se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s právním názorem vysloveným krajským soudem v té části, že vzájemné odstupy rodinného domu stěžovatelů a stavby stavebníka je třeba posuzovat podle ustanovení § 8 odst. 1, příp. § 4 odst. 1, vyhlášky OTP, nikoli však dle ustanovení § 8 odst. 2 této vyhlášky, která se vztahuje pouze na případy, kdy obě stavby jsou rodinnými domy. Aplikaci tohoto ustanovení skutkový stav projednávané věci neumožňuje a námitku ohledně nedostatečného odstupu stavby stavebníka od hranice pozemku stěžovatelů nelze posoudit jako důvodnou.

Dle stěžovatelů dále z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou jejich argumentaci ohledně naplnění pojmu „soulad s veřejným zájmem“. Tu podle jejich názoru nelze naplnit obecným konstatováním, že stavebník prokázal soulad s územně plánovací dokumentací, obecnými technickými požadavky a zájmy chráněnými zvláštními předpisy, ale pod uvedený pojem je třeba plnohodnotně zařadit účinek nepovolené stavby na konkrétní situaci v obci, na udržení dobrých sousedských vztahů a na vyloučení možnosti poškození jiného občana. Co se týče aplikace a interpretace předmětného pojmu „veřejný zájem“ ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 – 164, publikovaný pod č. 232/2004 Sb. NSS. Dle zdejšího soudu je veřejný zájem pojmem, *„který právním řádem České republiky není výslovně obsahově vymezen, nicméně který se vyskytuje v celé řadě právních předpisů. Jde o tzv. neurčitý právní pojem. Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat. Stejně tomu je i v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.“* Je-li tedy v daném ustanovení stavebního zákona vedle pojmu veřejného zájmu uveden demonstrativní výčet případů, které pod něj lze podřadit, pak je třeba tento neurčitý právní pojem vykládat právě v souvislosti se zákonodárcem poskytnutým vodítkem. Opačný postup Nejvyšší správní soud považuje za nepřipustné užití extenzivního výkladu. Správnost predestinované interpretace byla potvrzena

rovněž v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 As 33/2004 – 68, jímž bylo judikováno, že „*má-li být v řízení o dodatečném povolení stavby vedeném podle § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění zákona č. 83/1998 Sb., zkoumán veřejný zájem, musí se tak stát především z hledisek, jež jsou v tomto ustanovení demonstrativně vypočtena*“.

Hledisky, na která je v těchto rozsudcích odkázáno, jsou dle stavebního zákona územně plánovací dokumentace, cíle a záměry územního plánování, obecné technické požadavky na výstavbu, technické požadavky na stavby a zájmy chráněné zvláštními předpisy. Právě k těmto hlediskům správní orgány v řízení přihlížely a prokázání veřejného zájmu posuzovaly právě z tohoto úhlu pohledu. V žalobě pak nebyla zmíněna námitka ohledně okolností či jevů naplňujících pojem veřejného zájmu v takovém rozsahu jako v kasační stížnosti. Ve spise krajského soudu není ani obsaženo doplnění žaloby, které by bylo datováno nejpozději k poslednímu dni lhůty pro včasné podání žaloby, kdy bylo možno ještě rozšířit žalobní body, jak je stanoveno v ustanovení § 71 odst. 2, větě druhé, s. ř. s. Na základě shora uvedeného tak není důvodná námitka stěžovatelů ohledně nedostatku důvodů rozhodnutí krajského soudu v této konkrétní části. Pokud krajský soud přisvědčil správním orgánům v tom, že řádně zkoumaly podmínky pro nenařízení odstranění stavby ve smyslu § 88 odst. 1 písm. b), věty druhé, stavebního zákona, byl jeho postup správný a v souladu s výše citovanými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatelé v kasační stížnosti následně poukazovali na skutečnost, že mezi stavebníkem a jimi nebylo dosaženo dohody ohledně stavby samotné, a tento fakt měl vliv na souhlas obce H.-S. s dodatečným povolením stavby. Rada obce svůj souhlas totiž podmínila právě uzavřením takové dohody. Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že obec se ke stavbě kladně vyjádřila dne 2. 11. 2004. Toto skutkové zjištění stěžovatelé v kasační stížnosti rozporují a dále uvádějí, že rada obce poté dne 25. 11. 2004 potvrdila svůj podmíněný souhlas. Nejvyšší správní soud z předloženého správního spisu zjistil, že obec H.-S. se k vydání dodatečného stavebního povolení vyjadřovala během řízení o odstranění stavby několikrát, přičemž v některých případech byl její souhlas podmíněný uzavřením dohody mezi stavebníkem a stěžovateli, jindy její souhlas tuto podmínku neobsahoval. Nejvyšší správní soud pro posouzení relevance souhlasu uděleného ze strany obce zkoumal její postavení v dotyčném řízení, tj. v řízení o odstranění stavby dle §§ 88 – 97 stavebního zákona.

Z výše citovaného ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že účastníky řízení o odstranění stavby jsou mimo jiné i osoby, které mají vlastnická nebo jiná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a jejichž práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny. Obec nemá ze zákona postavení účastníka řízení o odstranění stavby (jako je tomu například v územním řízení). Z obsahu správního spisu vyplývá, že obec H.-S. byla vlastníkem pozemku parc. č. 305/29, který je pozemkem sousedícím s pozemkem stavebníka parc. č. 305/91, a vedle nějž se nachází pozemek stavebníka parc. č. st. 474. Na obou posledně zmíněných pozemcích stojí předmětná stavba stavebníka. Vzhledem k tomu, že pozemek parc. č. 305/91 sousedí s pozemkem ve vlastnictví obce H.-S., byla obec v řízení o odstranění stavby vyzvána ke sdělení, zda souhlasí s přístavbou objektu č. p. 487 (předmětná stavba stavebníka), a to na základě žádosti stavebníka pro zpracování technické zprávy požární ochrany a vzhledem k předpokladu, že požárně nebezpečný prostor zasáhne i do pozemku parc. č. 305/29, tedy pozemku ve vlastnictví obce. Tento souhlas byl obcí prostřednictvím jejího starosty udělen dne 4. 2. 2004.

Podmínku uzavření dohody mezi F. K. a stěžovateli vyslovila obec ve vyjádření k odvolání ze dne 24. 7. 2003. Stavební zákon však nedává radě obce v řízení o odstranění stavby pravomoc podávat stanoviska týkající se vzájemných vztahů účastníků řízení, jimiž by se stavební úřad byl povinen řídit. Obec měla v daném řízení postavení účastníka řízení z titulu vlastnictví sousedních pozemků, bylo jí proto dáno právo hájit vlastnická či jiná práva k tomuto pozemku, která by mohla být vydáním rozhodnutí o odstranění stavby dotčena. Od tohoto procesního postavení účastníka řízení je na druhé straně třeba odlišit tzv. dotčené orgány státní správy, které v řízení vystupují z důvodu zabezpečení veřejného zájmu z hlediska rozsahu své působnosti, a za tímto účelem jsou oprávněny stanovovat požadavky. Dotčeným orgánům státní správy vždy zajišťují jejich postavení ve správním řízení zvláštní, tzv. složkové, zákony. Typickým příkladem takové normy je např. ustanovení § 67 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého *v řízení podle zvláštních právních předpisů, které se dotýká honiteb a životních podmínek zvěře, je orgán státní správy myslivosti dotčeným orgánem státní správy*. Dotčené orgány státní správy podávají k výzvě stavebního úřadu své stanovisko, ve kterém je vyjádřen postoj k předmětnému stavebnímu řízení z pohledu jejich konkrétní odborné působnosti při ochraně veřejného zájmu. Účastník řízení pak podává námitky k ochraně svých subjektivních zájmů, vyplývajících z vlastnictví či jiných práv k nemovitosti, která mohou být rozhodnutím stavebního úřadu dotčena. Je tedy zřejmé, že nelze zaměňovat účastenství v řízení na jedné straně a postavení dotčených orgánů státní správy na straně druhé a zároveň není možno klást na stejnou úroveň stanoviska dotčených orgánů a podání účastníků řízení.

Stavební zákon obcím postavení dotčených orgánů státní správy v řízení o odstranění stavby nepřiznává. Podmíněný souhlas obce H.-S. v projednávané věci je tedy třeba posuzovat jakožto vyjádření účastníka řízení. Jakkoli lze chápat postoj obce a její zájem na řádném občanském soužití a přátelských sousedských vztazích v obci, není možno tento zájem prosazovat v rámci posuzování veřejného zájmu dle stavebního zákona. Tím spíše nemohou tento podmíněný souhlas takto vykládat jiné osoby ve svůj prospěch za účelem ochrany svých práv. Ačkoli se krajský soud nevypořádal s obdobnou žalobní námitkou stěžovatelů příliš podrobně a dovodil souhlas obce H.-S., kterou správně označil jako účastníka řízení, s dodatečným povolením předmětné stavby, netrpí za daných skutkových okolností toto odůvodnění pouze pro svou stručnost vadou nezákonnosti.

V souvislosti s předchozí námitkou stěžovatelé dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že obec je pouze jedním z účastníků, k jehož vyjádření není nutno vždy přihlížet. Nejvyšší správní soud po pečlivém zkoumání rozsudku krajského soudu neshledal, že by napadené rozhodnutí takový závěr obsahovalo. V odůvodnění předmětného rozsudku je obsažena věta *„stanovisko obce H.-S., které dodatečné povolení stavby podmiňuje dohodou sousedů, je stanoviskem jednoho z účastníků řízení, který má rovná procesní práva a povinnosti jako všichni ostatní účastníci řízení“*, ovšem tato je součástí rekapitulační části rozhodnutí, nikoli samotných úvah a odůvodnění právních závěrů, ke kterým při rozhodování ve věci dospěl krajský soud. Rozčlenění na tyto dvě části je z rozsudku nadto zcela jednoznačně patrné. Proto ani tuto námitku stěžovatelů neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

Stěžovatelé v kasační stížnosti vedle výše obecně namítaného nenaplnění pojmu veřejného zájmu samostatně zdůrazňují, že podle ustanovení § 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 vyhlášky OTP umístění stavby musí odpovídat požadavkům na zachování pohody bydlení, osvětlení a oslunění. Za zcela absurdní v této souvislosti považují konstatování soudu, že jedna strana

pozemku je volná směrem do zahrady jiného vlastníka. Z kasační stížnosti je zřejmé, že obsahově touto námitkou stěžovatelé nebrojí proti fakticky zjištěnému skutkovému stavu, ale proti jeho posouzení krajským soudem ve vztahu ke zmíněným ustanovením vyhlášky OTP přiznávajícím právo na pohodu bydlení, dostatečné osvětlení a oslunění. Svým začleněním v rámci kasační stížnosti je toto tvrzení stěžovatelů shrnutím námitek směřujících proti neprokázání souladu s veřejným zájmem ze strany stavebníka a dále zpochybněním tzv. diagramu zastínění, který byl předložen jako součást projektové dokumentace v rámci řízení o odstranění stavby za účelem prokázání dostatečného proslunění nemovitostí stěžovatelů (blíže a konkrétněji k této námitce viz následující odstavce). Dle právního názoru Nejvyššího správního soudu je při posuzování této námitky třeba vyjít ze základního předpokladu, že normy o obecných technických požadavcích na výstavbu svým obsahem odrážejí požadavky na pohodu bydlení, osvětlení i oslunění. Jsou-li tyto normy dodrženy a je prokázán soulad s veřejným zájmem (spočívající především v jejich aplikaci, jak shora uvedeno), nelze úspěšně namítat, že pohoda bydlení, osvětlení a oslunění nemovitostí, potenciálně předmětnou stavbou dotčených, jsou nedostatečné. Ve vztahu k obsahu této konkrétní námitky se jedná především o normy upravující umístování staveb, jejich vzájemný odstup a proslunění. Správní orgán mimo výše uvedeného zkoumal i vliv provozu stavby na pohodu bydlení stěžovatelů. Jak ověřil a ve svém rozsudku uvádí i krajský soud, stavební úřad mimo jiné zjišťoval, že vjezd a manipulační prostor ke stavbě stavebníka jsou situovány od místní komunikace, tedy z opačné světové strany a především v dostatečné vzdálenosti od pozemku a rodinného domu stěžovatelů. S tím souvisí i vyžadované splnění hlukových norem, přičemž v tomto ohledu lze zmínit, že příslušné změny se stavby stavebníka dotkly i z těchto důvodů. Na základě shora uvedených skutečností má Nejvyšší správní soud za správný názor krajského soudu, vyjádřený v napadeném rozhodnutí, že pohoda bydlení stěžovatelů není stavbou nijak narušena.

Předchozí námitky se co do osvětlení a oslunění úzce týká i stěžovateli zmíněný další bod kasační stížnosti. V jeho rámci je stěžovateli zpochybňován vypracovaný diagram zastínění. Konkrétně se tato námitka rozpadá do tří dílčích bodů, z nichž v prvním je bez bližších právních či skutkových tvrzení rozporována osoba zpracovatele tohoto diagramu, v druhém nevhodná doba sledování zastínění nemovitostí stěžovatelů a ve třetím skutečnost, že z rozhodnutí krajského soudu nevyplývá, proč je daný diagram považován za dostačující pro náležité posouzení vlivu na životní prostředí. K prvému z předestřených bodů Nejvyšší správní soud podotýká, že tato námitka nebyla obsažena v žalobě podané ke krajskému soudu a poprvé byla předložena stěžovateli až v kasační stížnosti. Z tohoto důvodu k ní Nejvyšší správní soud nemohl přihlídnout, neboť dle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. platí, že *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.*

K posouzení námitky nevhodné doby sledování zastínění je třeba jako východisko použít výše citovaný § 24 odst. 2 vyhlášky OTP. Dle poslední věty tohoto ustanovení se při posuzování proslunění vychází z normových hodnot. Normovou hodnotou je podle § 3 písm. p) *konkrétní technický požadavek obsažený v příslušné české technické normě ČSN, jehož dodržení považuje konkrétní ustanovení za splnění jím stanovených požadavků.* Ačkoliv ustanovení § 4 odst. 1, věta druhá, zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že *česká technická norma není obecně závazná*, v případě, že na tuto normu odkáže právní předpis, tomu tak naopak je, a normy obsažené v tomto dokumentu jsou pro jejich adresáty právně závazné. Tento právní názor vychází ze současné judikatury, lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2004, č. j. 4 As 31/2003 – 111,

publikovaný pod č. 549/2005 Sb. NSS. Normové hodnoty proslunění, na které odkazuje § 24 odst. 2 vyhlášky OTP, jsou obsaženy v české technické normě ČSN 73 4301 – obytné budovy. V této normě je odborně slovním i geometrickým vyjádřením stanoveno, jak se postupuje při posuzování doby proslunění. Výslovně se zde pak uvádí, že *pro rychlé orientační posouzení doby proslunění je v příloze A uveden diagram zastínění*. Takovýto diagram zastínění byl vypracován Ing. J. B., autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby, i za účelem posouzení vlivu stavby stavebníka na nemovitosti stěžovatelů. Ačkoli soudu obecně nepřísluší posuzovat námitky vyžadující značnou odbornost a detailní znalost problematiky (k tomu srov. § 127 odst. 1, věta první, zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů), v souzené věci neměla tato zásada vliv na možnost ověření důvodnosti námitek stěžovatelů směřovaných proti vypracovanému diagramu zastínění, a to s ohledem na charakter těchto námitek. Stěžovatelé poukazují na nevhodnou dobu sledování zastínění (měření proběhlo po 16. hodině), a dále na skutečnost, že není zřejmé, zda se jednalo o slunečné či deštivé dny. Z toho vyplývá, že soud v rámci přezkumné činnosti v tomto případě nemusí přezkoumávat správnost odborných otázek, ale k posouzení důvodnosti námitek stěžovatelů v této konkrétní věci postačí obecný logický úsudek. Hodnocení vlivu zastínění nadto obsahuje i textovou část, ze které je možno dostatečně ověřit dodržení postupu při tomto hodnocení formálními porovnáním textu příslušné technické normy a vypracovaného projektu. Ani posouzení dodržení formálních náležitostí tak není v daném případě natolik odbornou otázkou, aby ji nemohl zhodnotit sám soud.

Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelů tedy věcně poukazuje na zmíněnou normu ČSN 73 4301, která jako jednu z podmínek, za jejichž splnění se obytná místnost považuje za prosluněnou, stanoví dobu proslunění, a to mimo jiné dne 1. března, přičemž současně výslovně stanoví, že posouzení se provádí při zanedbání oblačnosti. Dále se zde hovoří o tom, že pro posuzování doby proslunění se používá pro celé území ČR jednotná průměrná severní zeměpisná šířka 50 stupňů. Jak vyplývá z druhého odstavce části B dodatku č. 2 hodnocení vlivu zastínění, předložená odborná dokumentace tomuto časoprostorovému určení odpovídá. Jelikož se dle normy ČSN 73 4301 zanedbává při posouzení vlivu zastínění oblačnost, nemůže být důvodnou ani námitka stěžovatelů, že z vypracovaného projektu nevyplývá, jestli bylo zastínění hodnoceno v deštivé či slunečné dny. Ze samotného diagramu zastínění je pak na první pohled – i bez potřeby odborné kvalifikace – zcela zřetelně patrné, že zastínění bylo sledováno a hodnoceno v denní dobu cca od 7 hodin do 17 hodin. Nemůže tedy obstát tvrzení stěžovatelů, že měření proběhlo po 16. hodině. Je pravdou, že pro názornou představu byla jako součást hodnocení vlivu zastínění zpracována i počítačová animace průběhu zastínění, a to právě v časovém úseku od 16 do 20 hodin (ve dnech 21. 6. a 15. 10.), ovšem tato část projektu je pouze informativní a byla pořízena nad rámec nezbytné dokumentace nutné pro posouzení zastínění dle předmětné technické normy. Ačkoli se nelze zcela ztotožnit se závěrem krajského soudu, že stěžovatelé (žalobci) konkrétně nenamítali, v čem je předložený materiál v rozporu s poukazovanou normou ČSN, krajský soud posouzení diagramu zastínění v dostatečném rozsahu přezkoumal v rámci námitek nedostatečné pohody bydlení.

V posledním bodě uvedené námitek dále stěžovatelé namítají, že z rozhodnutí krajského soudu nevyplývá, proč je diagram zastínění považován za dostačující pro náležité posouzení vlivu stavby na životní prostředí. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tento diagram neslouží k posouzení vlivu stavby na životní prostředí a tento závěr nevyplývá ani z napadeného rozhodnutí krajského soudu. Pokud měli stěžovatelé na mysli v žalobě přesněji konkretizovanou omezenou možnost pěstování rostlin, zbudování bazénu,

či slunné prostředí, jsou toto námitky směřující vůči narušení pohody bydlení, resp. nedostatečného proslunění, které byly výše shledány nedůvodnými. Dle názoru Nejvyššího správního soudu není ani zcela irrelevantní na okraj uvedená poznámka krajského soudu, že stěžovatelé mají na straně zahrady, přiléhající ke společné hranici se stavebníkem, vysazeny dnes již vzrostlé stromy, které rovněž způsobují zastínění.

Další kasační námitka se týkala porušení správního řádu. K tomu mělo dle stěžovatelů dojít nesprávným postupem stavebního úřadu, který vydal stavební povolení i dodatečné stavební povolení pro rozšíření provozovny výroby cukrářských specialit, ačkoliv v době projednání i vydání stavebních povolení byla původní stavba zapsána v katastru nemovitostí jako objekt občanské vybavenosti. Nejvyšší správní soud se v tomto bodu neshoduje s názorem stěžovatelů, že tato skutečnost je pro dané řízení rozhodná. Ustanovení § 17 odst. 1 vyhlášky č. 83/1976 Sb. stanoví, že *obytné zóny sídelních útvarů musí zahrnovat obytné části, stavby občanského vybavení, sítě místních komunikací, rozvodné sítě a zeleň*. V rámci tohoto rozlišení vyhovují pro zařazení provozovny či výrobní právě stavby občanského vybavení a tomuto závěru odpovídá i dikce § 19 odst. 1 téže vyhlášky, podle níž občanské vybavení obytných zón zahrnuje mimo jiné i stavby pro služby či obchod. Správní řád obsahoval náležitosti rozhodnutí v ustanovení § 47. V tomto ani žádném jiném svém ustanovení však nestanovil, jakým způsobem mají být v rozhodnutí označeny stavby. Sami stěžovatelé na porušení konkrétního ustanovení tohoto zákona neodkazují. Přitom vyhláška č. 83/1976 Sb., definující legislativně obsah pojmu občanské vybavenosti, byla v době vydání dodatečného stavebního povolení stavebním úřadem již zrušena, a proto by ani užití označení účelu stavby zapsaného v katastru nemovitostí nebylo formálně zcela bezchybné. Správní řád zakotvil v jednom ze svých prvních ustanovení upravujících základní pravidla řízení zásadu zákonnosti, ukládal správním orgánům postupovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Od této zásady se bezesporu nebylo možno ve správním řízení odchýlit a v rozhodnutí formálně nesprávné označení může jistě za určitých okolností zapříčinit nezákonnost vydaného rozhodnutí. Označení způsobu využití nemovitosti ve vydaném dodatečném stavebním povolení v této věci však takovéto důsledky mít nemůže, když stavební úřad nemovitost stavebníka označil dostatečně spolehlivě a přesně, aniž by toto označení vzbuzovalo jakékoliv pochybnosti o její jednoznačné identifikaci.

Poslední kasační námitkou stěžovatelé brojí proti nedostatečnému odůvodnění rozsudku krajského soudu, který se dle jejich názoru omezil na konstatování, že soulad předmětné stavby s územně plánovací dokumentací byl zjištěn na základě vyjádření vedoucí oddělení územního plánu stavebního úřadu. Toto obecné konstatování však dle stěžovatelů nestačí k posouzení dané věci. V souvislosti s uplatněním této námitky Nejvyšší správní soud ověřil, že stěžovatelé měli ve správním řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Povinnost dát účastníkům řízení k tomuto možnost zakotvil správní řád v ustanoveních § 3 odst. 2, resp. § 33 odst. 2. Z předloženého správního spisu je zřejmé, že soulad stavby s územně plánovací dokumentací stavebník prokazoval kladným vyjádřením vedoucí oddělení územního plánu Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm z 10. 3. 2004. Dne 2. 11. 2004 se konalo ve věci místní šetření a v protokolu o něm je výslovně uvedeno, že „přítomní účastníci řízení byli seznámeni s podklady rozhodnutí“. Stěžovatelé v rámci tohoto šetření odkázali na své písemné vyjádření, v němž prokázání souladu s územně plánovací dokumentací ani jeho způsob nejsou zpochybňovány. Dále výzvou ze dne 2. 2. 2005, označenou jako „Seznámení s podklady rozhodnutí“, byli všichni účastníci řízení, tedy i stěžovatelé, řádně v souladu s výše citovanými ustanoveními správního řádu poučeni o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a uplatnit ve stanovené lhůtě pěti dnů své námitky. Ve spise však není žádný doklad o tom, že by v této fázi řízení stěžovatelé brojili

proti způsobu prokázání souladu stavby stavebníka s územně plánovací dokumentací. Podle ustanovení § 32 odst. 1 správního řádu je správní orgán povinen *zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení.* Dle § 32 odst. 2, věty druhé, téhož právního předpisu pak *rozsah a způsob zjišťování podkladů pro rozhodnutí určuje správní orgán.* Z výše uvedeného nevyplývá žádné porušení zákona ze strany stavebního úřadu a za tohoto skutkového a právního stavu Nejvyšší správní soud neshledal ani poslední kasační námitku stěžovatelů důvodnou.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovateli uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu důvodnými. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. listopadu 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu