



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **Ing. Z. H.**, astoupeného JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Gočárova tř. 1000/29, Hradec Králové, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 2. 2007, sp. zn. OÚŠŘ U 07/00882-16, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2008, č. j. 31 Ca 59/2007 - 64,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2008, č. j. 31 Ca 59/2007 - 64, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 9. 2. 2007, sp. zn. OÚŠŘ U 07/00882-16. Tímto rozhodnutím stěžovatel potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-střed, Odboru výstavby a územního rozvoje (dále též „stavební úřad“) ze dne 13. 11. 2006, č. j. 060074931/ŠKAR/STU/008, kterým byla podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) dodatečně povolena stavba nazvaná – nástavba, přístavba a stavební úpravy bytového domu Bílého 12, čp. 85, pozemek par. čís. 17, 18, k. ú. Stránice, obec Brno. Krajský soud stěžovatelovo rozhodnutí zrušil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť stěžovatel nerespektoval stanovisko Magistrátu města Brna, Odboru památkové péče ze dne 6. 9. 2006, které bylo v podstatě shodné se stanoviskem k územnímu řízení ze dne 1. 2. 2006. Přestože v daném případě bylo stanovisko formulováno jako doporučení, nemohl se od něho stěžovatel

odchýlit, aniž by takový postup náležitě odůvodnil. Stěžovatel, dle krajského soudu, dále pochybil v tom, že neposoudil dostatečně námitky žalobce týkající se umístění výtahu a parkovacích stání a také v tom, že nerespektoval obecně závaznou vyhlášku města Brna č. 2/2004.

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Předně nesouhlasí s tím, že by jeho rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné, jak uvádí krajský soud. Poukazuje na to, že podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přezkoumává odvolací orgán správnost napadeného rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Stěžovatel se proto námitkami v odvolání neuvedenými nezabýval. Dále má za to, že žalobce podmínky stanovené ve výroku rozhodnutí odboru památkové péče splnil. Pokud pak jde o doporučení uvedené v odůvodnění tohoto rozhodnutí, stěžovatel poukazuje na § 68 odst. 2 a 3 správního řádu a zdůrazňuje, že pouze výrok rozhodnutí je závazný, schopný právní moci a vykonatelný. Doporučení uvedené v odůvodnění pak podle stěžovatele nekoresponduje s výrokem tohoto rozhodnutí a je také v rozporu s vyjádřením Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v Brně, který dospěl k závěru, že provedení rekonstrukce domu podle architektonicko objemového řešení negativně neovlivní památkové hodnoty Městské památkové rezervace Brno. Národní památkový ústav přitom podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o státní památkové péči), vydává odborná vyjádření, která slouží jako podklad pro vydání rozhodnutí odboru památkové péče. Doporučení obsažené v odůvodnění proto stěžovatel nepovažuje za závazné. Měl-li odbor památkové péče výhrady k předložené projektové dokumentaci, měl přistoupit k vydání záporného stanoviska nebo své doporučení včlenit formou podmínek do výroku rozhodnutí.

Stěžovatel se neztotožňuje s krajským soudem ani v tom, že by odbor památkové péče byl oprávněn k posouzení architektonických a urbanistických hodnot v území. K tomu ho žádné ustanovení zákona o státní památkové péči nezmocňuje, neboť jeho hlavní kompetencí je ochrana památek. Posuzování architektonických a urbanistických hodnot v území pak náleží podle § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), i podle § 39 předchozího stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) a § 4 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, obecným stavebním úřadům. Stěžovatel nesouhlasí ani s tvrzením krajského soudu, že by navýšení stavby vybočovalo z okolní zástavby. Poukazuje na to, že jím předložené fotografie toto tvrzení vyvracejí, neboť je z nich zřejmé, že je zástavba v ulici Havlíčkově nesourodá. Nacházejí se zde totiž domy jak se třemi tak čtyřmi nadzemními podlažími a obytným podkrovím. Posuzovaná stavba se třemi nadzemními podlažími tuto zástavbu nijak neznehodnocuje. K tvrzení soudu, že stěžovatel ani stavební úřad nerespektovali obecně závaznou vyhlášku města Brna č. 2/2004, poukazuje na skutečnost, že v době vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby existovalo pravomocné územní rozhodnutí o umístění této stavby, kterým byl její soulad s platnou územně plánovací dokumentací dostatečně prokázán.

Dále poukazuje na to, že žalobce v odvolání vůbec nebrojil proti umístění výtahu a proto se k této otázce v rozhodnutí nevyjadřoval. Pokud jde o parkovací stání, tak

stěžovatel upozorňuje na § 10 vyhlášky č. 137/1998 Sb., podle něhož musí být každá stavba vybavena normovaným počtem odstavných a parkovacích stání umístěných na vlastním pozemku. Námitka žalobce o narušení pohody bydlení parkovacím stáním je pak podle stěžovatele zcela obecná, ničím nepodložená a neobsahuje žádné konkrétní výhrady k možnému přímému dotčení na vlastnických právech žalobce. Navíc je uvedena pouze jednou větou a nesplňuje tak nároky na relevantní námitky. K tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 As 13/2007 - 104 nebo ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83. Závěrem uvádí, že žalobce může namítat pouze přímé zkrácení práv, která mu přísluší. Za přímé dotčení se považuje takové dotčení, kdy vydané rozhodnutí může vyvolat změnu právního postavení účastníka. Pouhý reflex na jeho zájmy je pak dotčením nepřímým (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2004, sp. zn. 5 A 35/2002 nebo ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. 2 As 10/2007). Názory žalobce na architektonické řešení stavby a vhodnost jejího začlenění do daného území mezi práva, která mu ze zákona náleží, rozhodně nepatří. Uvedená námitka tak nesměruje k ochraně vlastnických práv žalobce a žaloba proto nesplňuje žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel proto navrhuje napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalobce podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou a setrvává na všech svých námitkách uplatněných v předchozím řízení.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. („nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“).

Ze spisu k tomu vyplynulo, že dne 19. 7. 2006 požádala společnost KS Real, spol. s r. o. o vydání stavebního povolení na stavbu nazvanou – nástavba, přístavba a stavební úpravy bytového domu Bílého 12, čp. 85, k. ú. Stránice, obec Brno. Stavební úřad oznámením ze dne 8. 8. 2006 zahájil stavební řízení. Ve stanovené lhůtě žalobce vznesl námitku proti dispozičnímu řešení výtahové šachty, která má navazovat na stěnu jeho domu. Požadoval, aby výtahová šachta nesousedila přímo s jeho domem. Dále se domáhal toho, aby parkovací stání byla umístěna co nejdále od jeho zahrady, která je užívána jako obytná k rekreaci a odpočinku. Hlukem aut a výfukovými plyny by tak došlo k narušení pohody bydlení. Požadoval proto, aby směrem k jeho zahradě byl vybudován co nejširší pás zeleně. Přípisy ze dne 6. a 7. 9. 2006 se žalobce u stavebního úřadu domáhal zastavení prací na stavbě, které jsou prováděny bez stavebního povolení, a to až do rozhodnutí soudu o jeho žalobě ve věci územního rozhodnutí na předmětnou stavbu.

Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2006, č. j. OPP/39174/06/ŠU/r vydal odbor památkové péče MMB k plánovaným stavebním úpravám domu čp. 85 závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči. V jeho výroku uvedl, že stavební úpravy podle předložené projektové dokumentace jsou „z hlediska zájmů památkové péče přípustné a lze je provádět při dodržení následující podmínky stanovené v souladu s ustanovením § 9 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon č. 20/87 Sb. ve znění pozdějších předpisů: 1. Prosvětlení

nového podkroví do ulic Bílého a Havlíčkova bude řešeno pouze střešními okny a čelní stěnou navržené zapuštěné terasy.“ V odůvodnění však poukázal také na svoje předchozí stanovisko k téže stavbě uplatněné v územním řízení. Konkrétně pak na to, že „navržená nástavba svojí hmotou znehodnocuje měřítko zástavby charakteristické pro dané prostředí a degraduje jeho stavebně historickou hodnotu. V případě nástavby v rozsahu prezentovaném projektovou dokumentací dojde k neúměrnému navýšení jednoho ze čtyř koncových objektů v křížení ulic Havlíčkovy a Bílého (...). OPP MMB proto doporučuje s ohledem na plánované patrové navýšení objemu stavby předložené řešení přepracovat a nárůst hmoty redukovat. Na základě poznání skutečného stavu dotčeného území doporučuje OPP MMB zvážit pro požadované zvětšení obytného prostoru náhradu současného valbového zastřešení patrovou nástavbou s jiným typem zastřešení (...).“ Odbor památkové péče poukázal dále na to, že zpracovatel projektové dokumentace vycházel především z požadavku ekonomické návratnosti, což architektonické hodnotě daného území neprospěje. Uzavřel pak s tím, že „navržené stavební úpravy však nejsou při dodržení stanovené podmínky v rozporu s regulačními podmínkami ochranného pásma Městské památkové rezervace Brno, OPP MMB tedy doporučuje předložené řešení přepracovat a plánované stavební úpravy citlivěji začlenit do stávajícího prostředí ulice Havlíčkovy“.

Po provedení státního stavebního dohledu stavební úřad rozhodnutím ze dne 22. 9. 2006 zastavil stavební řízení, neboť zjistil, že stavba již byla zahájena bez stavebního povolení. Dne 27. 9. 2006 požádal stavebník (společnost KS Real, spol. s r. o.) o dodatečné povolení stavby. Uvedl, že předčasné zahájení stavby bylo vynuceno statickým zajištěním krovu a stropu. Dne 29. 9. 2006 oznámil stavební úřad zahájení řízení o odstranění předmětné stavby. Přípisem ze dne 24. 10. 2006 žalobce upozornil na to, že stavbou dochází k poškozování historicko urbanistických hodnot a charakteru prostředí, na což poukazoval i odbor památkové péče, a doložil odborné stanovisko Prof. R., které vyjadřuje shodný názor. Žalobce také uvedl, že již provedenou stavbou došlo ke snížení doby slunečního osvětlení jeho terasy o dvě hodiny.

Dne 13. 11. 2006 stavební úřad dodatečně stavbu povolil. Námitky žalobce zamítl s tím, že „s ohledem na architektonické prostředí Masarykovy čtvrti i oblasti v blízkém okolí“ má stavební úřad za to, „že se nástavba a přístavba architektonicky nevymyká stávajícím poměrům v dané lokalitě a nenarušuje historicko urbanistické hodnoty v území ani charakter stávající zástavby.“ Poukázal také na vyhlášku města Brna č. 2/2004 (územní plán města Brna), podle níž jsou přístavby a nástavby jednotlivých staveb přípustné, pokud „nedojde k narušení stávajícího charakteru zástavby v dotčeném území, který je dán převažujícími půdorysnými a výškovými rozměry stávajících staveb“. Stavební úřad konstatoval, že stavba není v rozporu s těmito regulativy územního plánu ani se záměry územního plánování v dotčeném území a proto je přípustná, což potvrzuje vydané pravomocné územní rozhodnutí. Zastínění žalobcovy terasy a zahrady neshledal s poukazem na předloženou studii oslunění ak. arch. L. H., podle níž se stávající zastínění nezmění. Pokud jde o výtah, tak stavební úřad poukázal na jeho parametry a na to, že se k projektové dokumentaci kladně vyjádřila krajská hygienická stanice, která stanovila povinnost doložit ke kolaudaci výsledky měření hluku z provozu výtahu.

Proti tomu podal žalobce odvolání, kde nesouhlasil se zvýšením objektu a s vybudováním parkoviště. Poukázal na doporučení odboru památkové péče a na

stanovisko prof. R., která jsou proti zvýšení a která stavební úřad nerespektoval. Žalobce také namítal, že v důsledku výfukových zplodin, hluku a světla parkujících aut bude narušena jeho pohoda bydlení, neboť parkoviště má být těsně vedle jeho obytné zahrady. Uvedl také, že nebude-li stání řešeno formou zapuštěné garáže, jak navrhuje prof. R., požaduje, aby bylo umístěno co nejdále od jeho zahrady a aby byl stávající cihlový plot nahrazen alespoň 1,5 m vysokým plným plotem. Svoje odvolání doplnil posudkem znalce Ing. arch. B., který obsahuje k plánovanému zvýšení stavby obdobné závěry, jako žalobce tvrdí v odvolání.

Rozhodnutím ze dne 9. 2. 2007 stěžovatel žalobcovu odvolání zamítl. K požadavku na snížení objektu poukázal na územní rozhodnutí č. 54. Dále podrobně rozebral stanovisko odboru památkové péče a poukázal na to, že doporučení, které nebylo součástí výroku rozhodnutí, nebylo pro stavební úřad závazné. Uvedl také, že parkovací stání jsou v souladu s § 10 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb. a že stavební úřad není oprávněn nařizovat stavebníkovi nějaké úpravy na sousedních nemovitostech.

Nejvyšší správní soud nejprve vážil, zda byl stavební úřad povinen řídit se při vydání rozhodnutí i doporučením odboru památkové péče obsaženým v odůvodnění závazného stanoviska vydaného podle § 14 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči. Dospěl však k závěru že nikoli.

Podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči je „*vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), povinen k zamýšlené stavbě, stavební změně nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností*“. Podle odst. 3 tohoto ustanovení se v závazném stanovisku vyjádří, „*zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a stanoví se základní podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést. Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru*“.

Přestože v době vydání závazného stanoviska nebylo toto stanovisko zákonem označeno jako rozhodnutí (to se stalo až od 1. 1. 2007 zákonem č. 186/2006 Sb., kterým byl novelizován i zákon o státní památkové péči, mj. vložím nového § 44a), není pochyb, že se o rozhodnutí jednalo, a to jak po stránce formální (závazné stanovisko obsahovalo náležitosti rozhodnutí stanovené zákonem pro správní rozhodnutí), tak materiální. K tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. ve Sb. NSS pod č. 1764/2009, v němž zdejší soud konstatoval, že „*závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“. Závazné stanovisko tedy bylo vydáno formou rozhodnutí a je tak třeba na něho aplikovat ustanovení příslušného zákona, které na rozhodnutí dopadají.

Náležitosti rozhodnutí byly pak v rozhodné době stanoveny zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, podle jehož § 68 odst. 2 a 3 se ve výrokové části uvede „*řešení otázky, která*

je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků (...) Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění (...) V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“.

Z uvedeného je zřejmé, že pouze výrokem je v určité věci rozhodováno, zatímco v odůvodnění je obsaženo, proč bylo rozhodnuto tak, jak je ve výroku uvedeno. Jak již uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 5. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, www.nssoud.cz, je to jen výroková část rozhodnutí, „která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.“ Uvedené usnesení se sice týkalo rozhodnutí o správním deliktu, nicméně závěry v něm uvedené lze aplikovat i na danou věc.

Vždy je tedy třeba, aby z výroku bylo jednoznačně patrné, jak bylo rozhodnuto. V dané věci je tak nezbytné, aby výrok obsahoval jednoznačné sdělení, zda jsou plánované stavební práce z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné a dále podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést (§ 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči). Podmínky stanovené ve výroku mohou být blíže vysvětleny v odůvodnění, vždy však odůvodnění musí korespondovat výroku, nesmí ho přesahovat a v podstatě tak v důvodech stanovovat podmínky další. V daném případě krajský soud za závazné označil i doporučení odboru památkové péče, které oporu ve výroku závazného stanoviska nemělo. Tomu pak přisvědčit nelze.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že pouze ve výroku stanovené podmínky byly pro stavební úřad závazné a pouze ty byl povinen převzít do rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Odůvodnění rozhodnutí pak již žádné další podmínky obsahovat nemělo, nýbrž mělo toliko „odůvodňovat a vysvětlovat“ podmínky stanovené ve výroku. V daném případě však odbor památkové péče v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl k posuzované stavbě ještě další doporučení, které se týkalo možného ohrožení architektonických a urbanistických hodnot v území. Toto doporučení neobsažené ve výroku závazného stanoviska, tak nebylo pro stavební úřad závazné a stavební úřad se jím řídit nemusel. Nejednalo se totiž o závazné stanovisko ve smyslu § 14 zákona o státní památkové péči (to by totiž muselo být obsaženo v jeho výroku), nýbrž o upozornění na určité skutečnosti, které odbor památkové péče považoval za potřebné stavebnímu úřadu sdělit.

V daném případě navíc odbor památkové péče připomenul svoje upozornění, které uvedl již v územním řízení. Posuzování otázky architektonických a urbanistických hodnot v území totiž zásadně spadá do územního řízení. Podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., který byl na danou věc aplikován, „v územním rozhodnutí vymezí stavební úřad území pro navrhovaný účel a stanoví podmínky k ochraně veřejných zájmů v území; jimi zabezpečí

zejména soulad s cíli a záměry územního plánování, včetně architektonických a urbanistických hodnot v území, (...)“. Podle citovaného ustanovení má tedy stavební úřad vážit to, zda je plánovaná stavba v souladu s architektonickými a urbanistickými hodnotami v území v řízení územním a závěr o tom vyslovit v územním rozhodnutí.

V řízení o dodatečném povolení stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. pak stavební úřad zkoumá, zda stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby a předložil příslušné podklady a doklady v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení a zda je stavba *„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.“* V souladu s § 62 odst. 1 tohoto zákona, který je na řízení o dodatečném povolení stavby též třeba aplikovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, publikováno ve Sb. NSS pod č. 1202/2007), *„ve stavebním řízení stavební úřad přezkoumá zejména, zda dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí, dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu, (...)“* Podle odst. 3 *„stavební úřad ve stavebním řízení zajistí vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy a posoudí vyjádření účastníků řízení a jejich námitky“*.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, www.nssoud.cz: *„Starý stavební zákon (pozn. soudu: zákon č. 50/1976 Sb.) byl postaven na návaznosti jednotlivých procesů a řízení, počínaje pořizováním územního plánu, přes územní řízení, stavební řízení a konče kolaudačním řízením. Každá z těchto fází má svůj vlastní předmět, který se liší od předmětů ostatních řízení. Všechny se vyznačují zavedením prvků koncentrace řízení a omezují okruh námitek, které lze v jejich průběhu vznášet. To souvisí právě s odlišností předmětu řízení, a tak se ve stavebním řízení nepřiblíží k námitkám účastníků, které byly anebo mohly být vzneseny v územním řízení, při projednávání regulačního či územního plánu (§ 61 odst. 1 věta třetí starého stavebního zákona, viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 - 81)“*.

Z právě uvedeného pak plyne, že stavební úřad je oprávněn v rámci určité fáze celého procesu posuzovat právě otázky, které do této fáze patří, a nikoli otázky či námitky, které náleží do fáze jiné, zde předchozí. V daném případě se tedy stavební úřad nebyl povinen v řízení stavebním zabývat otázkou architektonických a urbanistických hodnot v území, která spadá do řízení územního. Stavební úřad tedy nepochybil, pokud v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby poukázal na to, že posuzování architektonických a urbanistických hodnot území spadá do územního řízení, které bylo pravomocně ukončeno vydáním územního rozhodnutí. Rovněž se zde vypořádal s upozorněním odboru památkové péče obsaženým v odůvodnění závazného stanoviska. Nad tento rámec se pak také zabýval otázkou narušení těchto hodnot. To však neshledal, neboť dospěl k závěru, že se nástavba a přístavba architektonicky nevymyká stávajícím poměrům v lokalitě Masarykovy čtvrti a nenarušuje historicko urbanistické hodnoty v území ani charakter stávající zástavby. Ani stěžovatel v rozhodnutí o odvolání tuto otázku nepominul a se žalobcovou námitkou, která se k ní vázala, se dostatečně vypořádal. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že se jak stavební úřad tak stěžovatel této otázce

v rámci stavebního řízení věnovali dostatečně a ztotožňuje se se stěžovatelem, že krajský soud nepostupoval v souladu se zákonem, pokud jeho rozhodnutí zrušil s tím, že se neřídil doporučením odboru památkové péče a nezabýval se otázkou ochrany architektonických a urbanistických hodnot v území.

Nejvyššímu správnímu soudu je však z úřední činnosti známo, že Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 8. 2008, č. j. 31 Ca 171/2006 – 82, zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 10. 7. 2006, č. j. OÚŠŘ U 06/32590-13, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti citovanému územnímu rozhodnutí č. 54, a to mj. proto, že se stavební úřad otázkou ochrany architektonických a urbanistických hodnot v území nezabýval. V současné době tak pro danou stavbu neexistuje pravomocné územní rozhodnutí. Vystává tedy otázka, zda již tato okolnost není důvodem pro to, aby bylo rozhodnutí stěžovatele, jakož i rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby, zrušeno. Tato otázka však již byla Nejvyšším správním soudem řešena, a to v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, www.nssoud.cz, kde tento soud dospěl k závěru, že nikoli.

Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku zdůraznil, že rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána správními soudy podle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Jestliže bylo stavební povolení podle zákona č. 50/1976 Sb. vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Toto vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů. Pokud je územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků rozhodnuto v novém územním rozhodnutí odlišně (za právní úpravy podle zákona č. 50/1976 Sb.), a to i když stavba již byla na základě stavebního povolení realizována. Pokud by námitkám bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost pak podle okolností povede k obnově stavebního řízení, neboť se změnily podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat [§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Tento mechanismus umožní promítnout případnou změnu podmínek územního rozhodnutí do stavebního řízení, v němž budou vyvozeny patřičné důsledky. Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že *„popsaný mechanismus je současně jedinou možností, jak naplnit i ústavněprávní dimenzi této otázky. Nelze totiž zapomínat, že v územním i stavebním řízení se rozhoduje nejenom o právech a povinnostech žadatele, ale také v něm mohou být dotčena práva ostatních účastníků řízení.“*

Závěry uvedené v tomto rozhodnutí jsou pak plně aplikovatelné na daný případ, neboť i v něm je postupováno podle zákona č. 50/1976 Sb. Přejícná ustanovení k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavební zákon), totiž v § 190 odst. 3 stanoví, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona (tj. před 1. 1. 2007) se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Na daný případ se pak žádná z výjimek uvedených v tomto ustanovení nevztahuje. Územní řízení bylo zahájeno přede dnem nabytí účinnosti nového stavebního zákona, na čemž nic nemění ani skutečnost, že bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím stěžovatele. Jestliže správní soud zruší pravomocné rozhodnutí, vrací se věc do stádia odvolacího řízení (popř. řízení v I.

stupni), přičemž správní orgány jsou povinny řízení opětovně ukončit vydáním nového rozhodnutí. Řízení se stále vede o původní žádosti, jejímž podáním se datuje zahájení územního řízení.

V daném případě tedy stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby disponoval pravomocným územním rozhodnutím a skutečnost, že později došlo k jeho zrušení, nemá na nynější přezkum rozhodnutí o dodatečném povolení stavby žádný vliv.

Se stěžovatelem je třeba souhlasit také v tom, že odbor památkové péče je oprávněn navrhované stavby posuzovat z hlediska zájmů státní památkové péče, tedy péče státu o kulturní památky (§ 1 odst. 2 a § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči), zatímco k posuzování architektonických a urbanistických hodnot v území je určen stavební úřad (§ 39 zákona č. 50/1976 Sb., nyní § 90 zákona č. 183/2006 Sb.). V daném případě to však nehraje žádnou roli, neboť předmětné doporučení odboru památkové péče nebylo pro stavební úřad závazné už z toho důvodu, že nebylo obsaženo ve výroku závazného stanoviska, nýbrž jen v jeho odůvodnění (navíc se jednalo o otázku spadající do řízení územního). Není tedy rozhodné, zda se odbor památkové péče nad rámec výroku závazného stanoviska vyslovil k otázce, která mu příslušela či nikoli.

V daném případě je také třeba poukázat na to, že otázka architektonického a urbanistického začlenění stavby do území může mít i dopad na stavebně historickou hodnotu území a tedy přesah do oblasti památkové péče. Lze si tedy představit, že by se orgán památkové péče v rámci závazného stanoviska oprávněně vyslovil i k této otázce.

Rovněž je třeba souhlasit se stěžovatelem, že není v souladu se zákonem, vytýká-li mu krajský soud, že se v rozhodnutí nijak nevyslovil k otázce umístění výtahu. Jak správně podotýká stěžovatel v kasační stížnosti, žalobce v odvolání proti umístění výtahu vůbec nebrazil a stěžovatel se tak nebyl povinen k této otázce v rozhodnutí vyjadřovat (§ 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.). Nelze tedy jeho rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné, jestliže tak neučinil.

Pokud pak jde o závěr krajského soudu, že se stěžovatel nedostatečně vypořádal i s námitkou, v níž žalobce nesouhlasil s umístěním parkovacích stání, tak ani ten nepovažuje Nejvyšší správní soud za zákonný. Žalobce tuto námitku sice do odvolání řádně uvedl, nicméně stěžovatel se s ní v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádal. Uvedl totiž, že parkovací stání jsou v souladu s § 10 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb. a že stavební úřad není oprávněn nařizovat stavebníkovi nějaké úpravy na sousedních nemovitostech. Poukázal také na to, že se jedná o rohový dům a nelze tak hovořit o vnitrobloku.

Jistě lze připustit, že se touto námitkou mohl stěžovatel zabývat podrobněji, nicméně jeho rozhodnutí nelze považovat z tohoto důvodu za nepřezkoumatelné. Z rozhodnutí stěžovatele je totiž zřejmé, že se se žalobcem neztotožnil a proč. Jím navrhovaný požadavek, aby byla místo parkoviště postavena zapuštěná garáž, případně aby bylo parkoviště umístěno co nejdále od jeho pozemku, a aby uložil stavebníkovi vybudovat alespoň 1,5 m vysoký plný plot, který by parkoviště od jeho pozemku odděloval, stěžovatel odmítl s tím, že není oprávněn stavebníkův návrh měnit ani mu nařizovat provedení jakýchkoli úprav na sousedních nemovitostech. Přesto, že se jedná o vypořádání stručné, považuje je Nejvyšší správní soud za dostatečné.

Se stěžovatelem naopak nelze souhlasit v tom, že by žalobcova námitka, týkající se narušení pohody bydlení, nebyla pro svoji nekonkrétnost řádnou námitkou. Z podaného odvolání je totiž zcela zřejmé, že narušení pohody bydlení spatřuje žalobce v tom, že ho budou obtěžovat výfukové zplodiny, hluk a světla parkujících aut, neboť parkoviště má být těsně vedle jeho obytné zahrady. Ostatně i s touto námitkou se stěžovatel v odvolacím řízení vypořádal. Pokud totiž v rozhodnutí uvedl, že není oprávněn stavebníkův návrh upravovat ani mu nařizovat provedení nějakých úprav, je z toho zřejmé, že žalobcovu požadavku na vybudování garáží či vysokého plotu nemůže vyhovět a rovněž je seznatelné proč.

Rozhodnutí stěžovatele tak nelze považovat za nepřezkoumatelné proto, že by se nedostatečně zabýval žalobcovými odvolacími námitkami. Tento důvod, pro který krajský soud zrušil jeho rozhodnutí, tedy též neobstojí. K tomu je třeba poukázat na to, že Nejvyšší správní soud hodnotil pouze to, zda se stěžovatel se žalobcovými námitkami vypořádal a nikoli to, zda jsou jeho závěry v souladu se zákonem. Hodnocení zákonnosti stěžovatelových názorů pak bude náležet krajskému soudu v novém rozhodnutí, protože ten se k této otázce ve svém rozsudku nevyjádřil.

Krajský soud dále stěžovateli vytýká, že nebyla stavebním úřadem respektována obecně závazná vyhláška města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna, ve znění pozdější přílohy 1/2005. Nejvyšší správní soud však i v tomto bodě souhlasí se stěžovatelem. Soulad plánované stavby s územním plánem je řešen zásadně v územním řízení. Podle § 37 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. je totiž podkladem pro vydání územního rozhodnutí územně plánovací dokumentace. Podle odst. 2 tohoto ustanovení *„stavební úřad v územním řízení (...); přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 a předchozími rozhodnutími o území“*. V územním řízení tedy stavební úřad posuzuje, zda je budoucí stavba v souladu s plánovací dokumentací (územním plánem) a vydáním územního rozhodnutí tento soulad konstatuje. Pokud se účastník řízení domnívá, že plánovaná stavba v souladu s územním plánem není, je oprávněn brojit proti územnímu rozhodnutí prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení, případně následně v řízení před správními soudy. Tutéž námitku však již nemůže účinně uplatnit v řízení stavebním, neboť předcházelo-li stavebnímu řízení územnímu řízení, není třeba, aby stavební úřad ve stavebním řízení posuzoval soulad plánované stavby s územním plánem, nýbrž postačí, posoudí-li, zda stavebníkem předložená dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí. Otázka pozdějšího případného zrušení územního rozhodnutí a vliv této skutečnosti na vydané stavební povolení je pak řešena výše, resp. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, www.nssoud.cz.

Nic na tom nemění ani § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, který požaduje po stavebníkovi, aby k žádosti o dodatečné povolení stavby doložil, že je stavba v souladu s územně plánovací dokumentací. Uvedené ustanovení totiž musí pamatovat i na situace, kdy je nepovolená stavba realizována nejen bez stavebního povolení, ale i bez územního rozhodnutí a proto se liší v tomto bodě od § 62 odst. 1 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., který hovoří o tom, že stavební úřad přezkoumá, *„zda dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí“*. Pokud je však na nepovolenou stavbu vydáno pravomocné územní rozhodnutí, tak jako tomu bylo v daném případě, postačí, jestliže stavebník k žádosti o její

dodatečné povolení doloží pravomocné územní rozhodnutí pro tuto stavbu, které její soulad s územně plánovací dokumentací osvědčuje. Stavební úřad pak v takovém případě soulad s územně plánovací dokumentací shledá z územního rozhodnutí a posuzuje, zda byly splněny podmínky v něm stanovené.

Namítá-li stěžovatel, že by navýšení stavby nevybočovalo z okolní zástavby, je opět třeba poukázat na to, že otázka ochrany architektonických a urbanistických hodnot v území spadá do územního řízení, stejně jako soulad stavby s územním plánem. Tato námitka tak nepatří do řízení stavebního, ale územního, a v tom také měla být řešena. V daném případě bylo původní územní rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud tedy podotýká, že otázku souladu plánované stavby s architektonickými a urbanistickými hodnotami v území musí primárně posoudit stěžovatel, resp. stavební úřad, v územním rozhodnutí a teprve jeho závěr může být předmětem soudního přezkumu. Vzhledem k tomu se Nejvyšší správní soud touto námitkou nezabýval a pokud tak učinil v dané věci krajský soud, udělal to nad rámec daného řízení.

Závěrem je třeba ještě uvést, že se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že by námitka, která se týkala architektonického a urbanistického začlenění objektu, nesplňovala „žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s.“, neboť nesměruje k ochraně žalobcova vlastnického práva. Uvedené ustanovení s. ř. s. stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat žalobu proti správnímu rozhodnutí (*„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“*). Nejvyšší správní soud na základě této poněkud nejasné stěžovatelovy námítky neshledal, že by žalobce k podání žaloby nebyl aktivně legitimován, neboť citované ustanovení žalobní legitimaci s ochranou vlastnických práv žalobce nijak nespojuje. V daném řízení navíc žalobce primárně poukazoval na to, že se stavební úřad ani stěžovatel dostatečně nezabývali otázkou ochrany architektonických a urbanistických hodnot v území, přestože na možné ohrožení těchto hodnot upozorňoval odbor památkové péče. Neměl být tedy posuzován soulad stavby s těmito hodnotami, ale to, zda se stavební orgány vypořádaly se všemi žalobcovými námitkami a závazným stanoviskem odboru památkové péče. Jak je uvedeno výše, pochybení v tomto směru pak Nejvyšší správní soud nezjistil.

Žádný z důvodů, pro které krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil, tak neobstojí. Nejvyšší správní soud proto shledal naplněným tvrzený důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (odst. 3 téhož ustanovení).

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 29. května 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu