



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: a) J. Z., b) M. Z., oba zastoupeni JUDr. Janem Veselým, Ph. D., advokátem se sídlem Loutkářská 2416/2f, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 5. 2010, č. j. 10 A 15/2010 – 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobci (dále „stěžovatelé“) včas podali kasační stížnost proti shora uvedenému rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále „žalovaný“) ze dne 3. 2. 2010, č. j. KUJCK 387/2010 OREG/4. Uvedeným rozhodnutím žalovaný rozhodl k odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí Městského úřadu Písek (dále „stavební úřad“) ze dne 12. 11. 2009 tak, že změnil výrok rozhodnutí stavebního úřadu o vydání dodatečného povolení pro dokončenou stavbu „Stavební úpravy, přístavba a nástavba domu č. p. 802, B. P. v P., R. ulice, na pozemcích st. p. č. 1528 a p. p. č. 1603/8 v k. ú. Písek“ (dále jen „stavba“), a

dále zrušil bez náhrady celou část výroku napadeného rozhodnutí stavebního úřadu nazvanou „Námítky a připomínky podané před podáním žádosti o dodatečné povolení stavby“, počínaje „námitkami a připomínkami ze dne 31. 8. 2007“ a konče „rozhodnutím stavebního úřadu o námitkách z 20. 6. 2008“ (včetně). Změna výroku rozhodnutí stavebního úřadu spočívala toliko ve změně ustanovení právního předpisu, podle kterého stavební úřad rozhodoval [§ 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. Ve změnami nedotčených částech žalovaný napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil a odvolání stěžovatelů zamítl.

[2] Krajský soud shledal žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí žalovaného nedůvodnou, neboť dospěl k závěru, že zákonné podmínky pro vydání dodatečného povolení stavby byly naplněny.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Stěžovatelé napadají rozsudek krajského soudu z důvodů obsažených v ustanovení § 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.“). V kasační stížnosti jsou nicméně rozvedeny pouze námitky, které je možné podřadit pod důvody vymezené pod písmenem b), tj. vady řízení před správním orgánem, pro které měl krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, a pod písmenem d), tj. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí krajského soudu.

[4] Stěžovatelé totiž namítají, že jim nebylo ze strany stavebního úřadu řádně doručeno oznámení o nařízení veřejného ústního jednání, neboť jej nelze legálně doručovat veřejnou vyhláškou. Z platné právní úpravy (stěžovatelé citují ustanovení § 87 odst. 1 a 2, § 89 odst. 1, § 92 odst. 3 stavebního zákona) vyplývá, že oznámení o zahájení územního řízení a nařízení veřejného ústního jednání jsou dva různé procesní úkony stavebního úřadu v územním řízení, pro které platí odchylný režim ohledně jejich doručování účastníkům územního řízení. Platná právní úprava umožňuje doručování veřejnou vyhláškou pouze v případě oznámení o zahájení územního řízení a územního rozhodnutí, nikoli v případě oznámení o nařízení veřejného ústního jednání, u kterého je doručování veřejnou vyhláškou nepřípustné a v rozporu se zákonem (zejména ust. § 87 odst. 1 stavebního zákona a contrario).

[5] Pokud stavební úřad doručil oznámení o zahájení územního řízení a územní rozhodnutí veřejnou vyhláškou, jednalo se o nezákonný postup, kterým byla stěžovatelům odňata možnost včas (tj. ve lhůtě podle § 114 odst. 2 stavebního zákona) uplatnit námitky a připomínky proti navrženému záměru. Stěžovatelé mají za to, že v daném případě mělo být v řízení o dodatečném povolení stavby o námitkách stěžovatelů meritorně rozhodnuto, neboť „nenastala podmínka koncentrace řízení předjímaná ustanovením § 114 odst. 2 stavebního zákona“.

[6] Stěžovatelé od počátku zpochybňovali tvrzení správních orgánů, že na ústním jednání, které bylo spojeno s místním šetřením konaným dne 15. 6. 2007, neuplatnili k záměru jakékoliv námitky či připomínky, dále namítali manipulaci s protokolem, resp. jeho nepravdivost (neúplnost), k čemuž navrhli důkazy. Stěžovatelé tvrdí, že v protokolu o ústním jednání nejsou jejich námitky zaznamenány, ačkoliv je uplatnili. Přestože stěžovatelé nebyli k místnímu šetření předvoláni ani o něm nebyli jinak vyrozuměni, byli

přítomni jeho části (před svým domem v den konání místního šetření zahlédli referenta stavebního úřadu V. D. a JUDr. L. – stavebníka). Jednání, kterému byli stěžovatelé přítomni, se konalo pouze na pozemku stěžovatelů, kam V. D. a JUDr. L. pozvali, aby mohli uplatnit své námitky a připomínky ke stavbě.

[7] Stěžovatelé při ústním jednání (místním šetření) výslovně uplatnili následující námitky a připomínky: nepřiměřené zastínění nemovitosti stěžovatelů stavbou, ztráta soukromí stěžovatelů a změna životního prostředí (oslunění), nedostatečný odstup a nesprávná výše přístavby kuchyně, na které měla být umístěna terasa přímo na hranici pozemku ve výšce 3m nad úrovní terénu, zastínění rozhodujících částí domu stěžovatelů (zejména kuchyně, terasy za domem a kůlny). Uvedli, že takovéto provedení stavby je bude omezovat a obtěžovat nad míru přiměřenou poměrům a bude ohrožovat jejich vlastnická práva. Stěžovatelé rovněž uvedli, že při demolici kůlen provedených stavebníkem, které mají společnou sedlovou střechu s kůlnami na pozemku ve vlastnictví stěžovatelů, došlo k poškození krovu, latí a střešních tašek, byly odstraněny hřebenáče a do kůlny stěžovatelů zateklo. Stěžovatelé proto museli nechat střechu opravit.

[8] Na námitky stěžovatelů referent stavebního úřadu V. D. reagoval tak, že se stěžovatelé musí dohodnout se stavebníkem, a že pokud se s ním nedohodnou, udělí stěžovatelům pokutu za opravu kůlny bez stavebního povolení. Námitky stěžovatelů si měl V. D. zapsat na desky spisu; stěžovatelům na konci ústního jednání předložil k podpisu druhou stranu nějakého papíru. Při pozdějším nahlédnutí do spisu stěžovatelé zjistili, že v protokolu není uvedena žádná z jimi uplatněných námitek při ústním jednání. Stěžovatelé mají za to, že ze strany V. D. došlo k dodatečným úpravám obsahu protokolu. K prokázání pravdivosti uvedených skutečností stěžovatelé navrhli provedení důkazu svojí svědeckou výpovědí a dále provedení důkazu listinou - čestným prohlášením stěžovatelů (k tomu odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, č. j. 7 Afs 128/2006 - 67). Správní orgány se však s navrženými důkazy nevypořádaly.

[9] O pravdivosti uváděných námitek stěžovatelů svědčí i obsah „Smlouvy o udělení souhlasu se stavbou a projektovou dokumentací“, podepsané mezi stěžovateli a stavebníkem dne 19. 6. 2007, ze které jednoznačně vyplývá důvod jejího uzavření, kterým jsou výhrady a námitky manželů Z. proti plánované stavbě a vymezení přípustného (maximálního) rozsahu a objemu plánované stavby z hlediska těchto námitek. Tuto smlouvu navrhli stěžovatelé rovněž jako důkaz v rámci správního řízení.

[10] Stěžovatelé jsou vlastníky sousedící poloviny dvojdomu, stavbou jsou tedy zcela zjevně dotčeni. Stavební úřad však vyloučil stěžovatele z okruhu účastníků řízení o žádosti stavebníka. Vyrozumění stěžovatelů „zveřejněním“ stavebního povolení veřejnou vyhláškou je však zjevně v rozporu s požadavky ust. § 144 správního řádu. Stěžovatelé poukazují na nestandardní angažovanost stavebního referenta V. D. ve věci projednání žádosti stavebníka, směřující k legalizaci stavby za každou cenu. Závěr o tom, že stěžovatelé údajně žádné námitky dne 15. 6. 2007 neuplatnili, neboť „nejsou obsahem protokolu“, je s přihlédnutím k navrženým důkazům krajně nepravděpodobný a s ohledem na uvedené skutečnosti a předložené důkazy zcela neudržitelný.

[11] Stěžovatelé mají za to, že stavební úřad, potažmo žalovaný, byli povinni zjistit skutečný stav věci, tj. zda stěžovatelé uplatnili námitky proti stavbě již při místním šetření, resp. zda je pravdivý (úplný) protokol o tomto šetření. V tomto ohledu měl doplnit dokazování v rozsahu navrženém žalobci, event. z úřední povinnosti. Závěr krajského

soudu o správnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného tedy stěžovatelé považují za vadný. Jelikož z napadeného rozsudku nejsou zřejmé ani důvody, proč krajský soud dokazování v tomto směru neprovedl a s námitkami žalobců se nevypořádal, v tomto ohledu je rozsudek rovněž nepřezkoumatelný (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[12] Stěžovatelé dále zpochybnili „znalecký posudek“ ze dne 10. 11. 2007, zpracovaný na objednávku stavebníka Ing. A. F., neboť obsahuje zcela nepravdivý závěr, že „rekonstrukce objektu na st. parcele 1528 nijak neovlivní stávající proslunění a zastínění RD č.p. 801“. Stěžovatelé navrhli provedení důkazu znaleckým posudkem znalce ustanoveného správním orgánem (a výsledkem znalce) postupem podle § 56 správního řádu, které je podle jejich přesvědčení nezbytné k úplnému a pravdivému zjištění stavu věci. V tomto ohledu stěžovatelé poukazují na vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která byla vydána k provedení § 169 stavebního zákona, zejména na její ustanovení § 25 odst. 1, 2 a 6, se kterými je předmětná stavba v rozporu.

[13] Stěžovatelé tyto rozpory upřesňují následovně: zeď přístavby kuchyně je přímo na hranici pozemků stěžovatelů a stavebníka, mimo dosavadní zastavěnou plochu/půdorys domu; stavba v tomto rozsahu je stavbou samostatnou, nikoli úpravou dvojdomku, není dodržena minimální povolená odstupová vzdálenost stavby (zeď přístavby kuchyně) 2 m od společné hranice pozemku. Zjištění stavebního úřadu, že „přístavbou kuchyně se na místě nic nemění a že kuchyně je tam, kde byla předtím“ je zjevně nepravdivé a neodpovídá skutečnosti. Stavba je dodatečnou přístavbou, na kterou již nenavazuje sousední objekt, je realizována zcela nově v základech a objemu mimo siluetu a půdorys dosavadního dvojdomku, a proto na ni musí být aplikována pravidla určující minimální odstupové vzdálenosti pro individuální rodinné domy. Stavba způsobuje zastínění nemovitosti stěžovatelů v úrovni přízemí celoročně v poledním období, kdy je slunce v zenitu, a porušuje požadavky na zachování pohody bydlení stanovené v ČSN 73 4301 (čl. 4.2.1). Tím je narušen soukromý charakter venkovních odpočinkových prostor stěžovatelů a porušeny stavební předpisy. K obdobnému skutkovému zjištění a závěru dospěl rovněž Ing. H. ve svém posudku, který stěžovatelé předložili jako důkaz stavebnímu úřadu.

[14] Stěžovatelé mají za to, že stavební úřad, resp. žalovaný, měli povinnost zjišťovat, zda realizaci stavby nedojde k porušení stavebních předpisů (zákona, prováděcích předpisů a příslušných norem). Opakované odkazy na „nezávaznost“ ČSN 73 4301 považují stěžovatelé za absurdní a v rozporu s platnou právní úpravou. Připomínají, že správní orgán má zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a na základě takto zjištěného skutkového stavu dospět k právnímu závěru ohledně merita věci. Úkolem soudního přezkumu rozhodnutí je potom posoudit, zda právní závěr, který z rozhodnutí o vlastním právu nebo povinnosti vychází, má postačující oporu ve zjištěném skutkovém stavu, tedy ve výsledku provedeného dokazování.

[15] Stěžovatelé zpochybnili část správního spisu (konkrétně v části vztahující se k průběhu místního šetření konaného dne 15. 6. 2007 a průběhu řízení jemu předcházejícímu), na které postavil své rozhodnutí žalovaný. Jelikož při jednání o žalobě ve správním soudnictví není obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) považován bez dalšího za důkaz, krajský soud byl povinen o těchto skutečnostech vést vlastní dokazování. Prostředky, jimiž se stěžovatelé snažili zpochybnit jednotlivé fragmenty správního spisu či rozhodnutí, byly již důkazními prostředky ve smyslu § 52 s. ř. s., které musí být provedeny zásadně při jednání, a účastníci musí mít možnost se k nim vyjádřit. Pokud krajský soud tímto způsobem nepostupoval, neprovedl řádný soudní přezkum

napadeného rozhodnutí. Tím byla porušena práva stěžovatelů plynoucí z čl. 36 odst. 1 (právo na spravedlivý proces) a z čl. 38 odst. 2 (právo na vyjádření se k důkazům) Listiny základních práv a svobod.

[16] Další procesní vadou ve správním řízení, kterou krajský soud nezohlednil, je skutečnost, že u Okresního soudu v Písku je pod sp. zn. 6 C 314/2008 vedeno řízení o negatorní vlastnické občanskoprávní žalobě. Stěžovatelé mají za to, že správní orgány byly povinny řízení o dodatečném povolení stavby přerušit a vyčkat rozhodnutí soudu o této žalobě. S odkazem na judikaturu (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2003, sp. zn. Cdo 572/2003) uvádějí, že o stejné věci nemůže souběžně rozhodovat orgán moci soudní i orgán moci výkonné. Pokud jsou ve správním řízení uplatněny občanskoprávní námitky, o kterých je oprávněn rozhodnout výhradně soud, správní řízení je třeba přerušit. Stavební úřad nemá pravomoc posuzovat námitky plynoucí z vlastnických či jiných práv k nemovitostem, které rozsah pravomoci stavebního úřadu vždy překračují (např. zasahování do sousedního pozemku ve vlastnictví jiného subjektu), nemá ale ani pravomoc posuzovat občanskoprávní námitky technického či stavebně technického charakteru, které by jinak spadaly do jeho kompetence, pokud jde o stav již existující, nikoli o stav budoucí. Rozhodnutí o stěžovateli uplatněných občanskoprávních námitkách proti již nastalým zásahům (jedná se o již existující stavbu, o jejímž dodatečném povolení či odstranění se ve správním řízení rozhoduje) spadá ve smyslu § 7 odst. 1 občanského soudního řádu do výlučné pravomoci soudu.

[17] Stěžovatelé konečně poukazují na skutečnost, že krajský soud byl povinen přezkoumat rovněž namítanou podjatost V. D., na čemž nic nemění ani rozhodnutí žalovaného o tom, že tento referent stavebního úřadu není vyloučen z projednávání a rozhodování ve věci. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že toto rozhodnutí „*není předmětem přezkoumání, protože nebylo napadeno postupem předvídaným správním řádem*“.

[18] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelé navrhuji, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[19] Ke skutkovému stavu žalovaný odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a na odůvodnění rozhodnutí krajského soudu.

[20] Doručování písemností stěžovatelům jakožto účastníkům řízení (§ 85 odst. 2 stavebního zákona) bylo provedeno v souladu se zákonem. Stavební úřad oznamuje zahájení územního řízení až po posouzení žádosti o vydání územního rozhodnutí z hlediska její úplnosti a zároveň k jejímu projednání obligatorně nařizuje veřejné ústní jednání. I pokud by žalovaný připustil, že doručení nařízení veřejného ústního jednání nebylo provedeno bezvadně, nejednalo se o takovou vadu, která mohla mít za následek nesprávnost rozhodnutí ve věci samé (územního rozhodnutí). Stěžovatelé byli s vedením územního řízení obeznámeni, učinili písemné prohlášení, že byli seznámeni s projektovou dokumentací a zamýšlenými opravami domu stavebníka, a veřejného ústního jednání se dne 15. 6. 2007 zúčastnili.

[21] Dohoda uzavřená mezi stěžovateli a stavebníkem ze dne 19. 6. 2007, která obsahovala podmínky, za kterých budou stěžovatelé souhlasit se zamýšlenou stavbou, byla doručena stavebnímu úřadu až po veřejném ústním jednání. S ohledem na zásadu

koncentrace námitek nelze k takovým námitkám dále přihlížet. Stavební zákon neváže přípustnost záměru a přípustnost vydání územního rozhodnutí na souhlas vlastníků sousedních nemovitostí. Záměr žadatele stavební úřad posuzuje v rozsahu § 90 stavebního zákona a námitky vznesené ostatními účastníky řízení posuzuje podle zákonem stanovených kritérií.

[22] Pro posouzení věci považuje žalovaný za významnou tu skutečnost, že veškeré námitky žalobců jsou svým charakterem námitkami, které lze uplatňovat toliko v územním řízení. Územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 1. 8. 2007, stěžovatelé podali odvolání proti (řádně oznámenému) územnímu rozhodnutí až dne 28. 5. 2008, tj. opožděně. Námitka stěžovatelů, že jim byla v důsledku nesprávného postupu stavebního úřadu odejmuta možnost uplatnit námitky v koncentrační lhůtě podle § 114 odst. 2 stavebního zákona, je podle žalovaného bezpředmětná.

[23] K namítané vadě skutkového stavu spočívajícímu v nepravdivosti (neúplnosti) protokolu o ústním jednání ze dne 15. 6. 2007 a k namítané podjatosti V. D., které žalovaný projednal v samostatných odvolacích řízeních, odkazuje na obsah spisového materiálu. Žalovaný nemohl stěžovatelům přisvědčit ani v tom, že správní orgány měly v řízení o dodatečném povolení stavby zjišťovat skutečnosti rozhodné pro již pravomocně ukončené územní řízení.

[24] Žalovaný nezpochybňuje, že při projednávání žaloby ve správním soudnictví je možné vést dokazování o sporné části spisu, stěžovateli namítaná část spisu se však vztahuje k průběhu pravomocně ukončeného územního řízení a v tomto smyslu není součástí spisu stavebního řízení. Dodatečně povolovaná stavba byla podle žalovaného prováděna a provedena v souladu s podmínkami územního rozhodnutí.

[25] Žalovaný s ohledem na uvedené navrhuje, aby byla kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnuta.

IV. Relevantní skutečnosti plynoucí ze spisu

[26] Žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení pro provedení stavebních úprav domu (jedná se o rodinný dům, který tvoří s rodinným domem stěžovatelů dvojdomek) byla stavebnímu úřadu ze strany stavebníka JUDr. Z. L. podána dne 4. 4. 2007. Stavební úřad žádost projednal ve spojeném územním a stavebním řízení a dne 25. 6. 2007 vydal rozhodnutí, kterým ve výroku I. rozhodl o umístění stavby a ve výroku II. o jejím povolení. Odvolání stěžovatele pana J. Z. proti tomuto rozhodnutí bylo v části týkající se umístění stavby (výrok I.) jako opožděné zamítnuto, nicméně v části týkající se stavebního povolení bylo rozhodnutí stavebního úřadu zrušeno a řízení bylo zastaveno.

[27] Řízení o stavebním povolení bylo zastaveno na základě zjištění, že stěžovatelům, jakožto účastníkům řízení o umístění stavby a o stavebním povolení, nebylo řádně doručeno rozhodnutí o povolení stavby a nenabylo tedy právní moci (zatímco rozhodnutí o umístění stavby bylo účastníkům řízení doručeno veřejnou vyhláškou a nabylo právní moci dne 1. 8. 2007, u stavebního povolení k takovému způsobu doručení dojít nemohlo); na stavbu tak začalo být ze strany stavebního úřadu nahlíženo jako na stavbu uskutečněnou bez rozhodnutí stavebního úřadu. Stavební úřad proto zahájil dne 1. 10. 2008 řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. S ohledem na žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby však stavební úřad toto řízení přerušil a

dne 31. 10. 2008 zahájil řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 3 stavebního zákona).

[28] Stavební úřad přerušil dne 18. 5. 2009 řízení o dodatečném povolení stavby do doby pravomocného rozhodnutí o žalobě stěžovatelů o uložení povinnosti zdržet se obtěžování stěžovatelů nad míru přiměřenou poměrům stíněním jejich budovy a dvora, projednávané u Okresního soudu v Písku pod sp. zn. 6 C 314/2008. K odvolání stavebníka bylo toto rozhodnutí stavebního úřadu žalovaným dne 24. 8. 2009 zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání. Žalovaný zde totiž vyslovil názor, že o námitce zastínění nemovitosti sousední stavbou je oprávněn rozhodnout stavební úřad. Stavební úřad vyrozuměl účastníky řízení o jeho pokračování a stěžovatele informoval o tom, že z návrhu stavebníka byla zcela vypuštěna zimní zahrada v podkroví. Stěžovatelé uplatnili ve stanovené lhůtě námitky (trvali na pokračování v řízení o odstranění stavby). Stavební úřad rozhodl dne 12. 11. 2009 o dodatečném povolení stavby, proti kterému stěžovatelé neúspěšně podali odvolání a následně žalobu ke krajskému soudu.

[29] Stěžovatel (J. Z.) podal dne 6. 10. 2008 samostatnou námitku podjatosti referenta stavebního úřadu V. D. Stavební úřad o této námitce rozhodl usnesením ze dne 10. 10. 2008 tak, že tato úřední osoba není vyloučena z projednávání a rozhodování ve věci řízení o povolení stavby. K odvolání stěžovatele žalovaný toto rozhodnutí stavebního úřadu zrušil rozhodnutím ze dne 21. 1. 2009 na základě ustanovení § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. Se stejnými výsledky proběhl postup ze strany stavebního úřadu a žalovaného po podání druhé námitky podjatosti tohoto stěžovatele proti stejné úřední osobě ze dne 5. 11. 2008, tentokrát již ve vztahu k řízení o dodatečném povolení stavby (stavební úřad rozhodl, že V. D. není vyloučen a žalovaný toto rozhodnutí zrušil k odvolání stěžovatele z důvodu, že nebylo na místě ani vydávat usnesení podle § 14 odst. 2 správního řádu).

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V. a) Nepřezkoumatelnost

[31] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, kterou stěžovatelé spatřují v tom, že krajský soud neprovedl důkazy navržené stěžovateli, a dále v absenci přezkumu namítané podjatosti pracovníka stavebního úřadu pana V. D.

[32] Důkazy navrženými k provedení v řízení před krajským soudem (důkaz vlastní svědeckou výpovědí stěžovatelů a jejich čestným prohlášením) chtěli stěžovatelé prokázat skutečnosti, které se měly stát v průběhu územního řízení (při místním šetření). K tomu je třeba obecně uvést, že soudu náleží právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Důvodem neakceptování návrhu na provedení důkazu může být jeho irrelevantnost ve vztahu k předmětu řízení, jeho nedostatečná vypovídací hodnota či jeho nadbytečnost. Vzhledem k tomu, že prokazování stěžovateli tvrzených skutečností (jedná se o skutečnosti týkající se jiného, již pravomocně

ukončeného řízení) není relevantní pro posouzení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, proti němuž stěžovatelé podali žalobu, krajský soud postupoval správně, pokud navržené důkazy neprovedl.

[33] K přezkumu námítky podjatosti úřední osoby (V. D.) krajský soud nepřistoupil proto, že rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 1. 2009 *nebylo napadeno postupem předvídaným správním řádem*. Dále uvedl, že námitka podjatosti byla k tomu příslušným orgánem projednána, a že *postup při projednávání žádosti ještě neznamená, že zaměstnanec úřadu je vyloučen z vyřizování věci*.

[34] Podle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu je považováno rozhodnutí o vyloučení pracovníka za rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a které proto není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003 - 23, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS, obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2010 - 67, dostupné na www.nssoud.cz). Od posouzení charakteru tohoto rozhodnutí nevidí Nejvyšší správní soud důvod se odchýlovat, nejedná se totiž o rozhodnutí, které by přímo zasahovalo do subjektivních práv účastníka řízení. Proti rozhodnutí o námítce podjatosti pracovníka správního orgánu (úřední osoby), a to jak proti usnesení, kterým je o této námítce rozhodnuto, tak proti sdělení správního orgánu o tom, že k námítce pro její opožděnost nebude přihlížet (§ 14 odst. 2 správního řádu) lze však brojit v rámci žaloby proti meritornímu rozhodnutí ve věci. V daném případě je tímto rozhodnutím rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 12. 11. 2009 o vydání dodatečného povolení pro dokončenou stavbu, tzn. rozhodnutí, proti němuž byla podána žaloba zamítnutá rozsudkem krajského soudu, jenž je předmětem přezkumu tohoto řízení o kasační stížnosti.

[35] Námitka podjatosti referenta stavebního úřadu V. D. byla ze strany stěžovatele podána dne 5. 11. 2008, byla tedy podána do řízení o dodatečném povolení stavby, zahájeném na žádost stavebníka dne 31. 10. 2008. O této námítce bylo rozhodnuto usnesením ze dne 3. 12. 2008, k odvolání stěžovatele bylo toto usnesení rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 2. 2009 zrušeno proto, že nemělo být vůbec vydáno (z důvodu nepodání námítky „bez zbytečného odkladu“, jak vyžaduje ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu) s tím, že pan V. D. není z řízení vyloučen. V žalobě stěžovatelé uplatnili námitku týkající se podjatosti pana V. D. (str. 5 žaloby), vyjádřili podezření na manipulaci s protokolem o jednání ze dne 31. 10. 2007, uvedli, že námítce podjatosti nikdy nebylo vyhověno, ačkoli proto byly dány objektivní důvody.

[36] Vydání rozhodnutí podjatou úřední osobou je vadou řízení, která může mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí. Krajský soud se s žalobní námitkou podjatosti úřední osoby vypořádal velice kuse, fakticky se jí nezabýval s tím, že námitka podjatosti byla k tomu příslušným orgánem projednána s výsledkem, že konkrétní pracovník nemá osobní ani žádný zájem na dané věci. Ačkoliv takové vypořádání námítky krajským soudem neodpovídá požadavkům, jaké jsou na kvalitu odůvodnění kladeny, z argumentace krajského soudu je nicméně možné (spíše než odmítnutí zabývat se námitkou) dovodit, že se ztotožnil s hodnocením namítané podjatosti ze strany žalovaného.

[37] Námitka podjatosti byla ze strany stěžovatelů vznášena opakovaně, vždy vůči jedné osobě, a vždy směřovala k postupu V. D. při místním šetření v rámci územního řízení. Pokud stěžovatelé namítali podjatost úřední osoby, byť ve vztahu k jednání této osoby

v předcházejícím řízení, nemůže se jednat o skutečnost, která by vedla k automatickému odmítnutí námitky podjatosti této osoby v probíhajícím řízení. Za podjatou je totiž nutné podle § 14 odst. 1 správního řádu považovat každou úřední osobu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. Proto musí být tato osoba vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.

[38] Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaný se s námitkou podjatosti, která byla ze strany stěžovatelů (i v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby) vždy odvozována od údajných dodatečných úprav protokolu ze dne 15. 6. 2007 touto úřední osobou, tedy v rámci již pravomocně skončeného řízení, dostatečně a na základě potřebných podkladů (výslech osob účastnících se místního šetření – autora projektové dokumentace Ing. arch. J. B., stavebníka, písemné vyjádření V. D.) vypořádal. Spisový materiál potvrzuje, že stěžovatelé podepsali protokol neobsahující jejich námitky či připomínky ke stavbě, vědomě je tedy do protokolu neuplatnili. S tímto závěrem korespondují i svědecké výpovědi. V. D. ve svém písemném vyjádření ze dne 2. 12. 2008 mj. uvedl, že nemá na vyřízení věci osobní nebo majetkový zájem a k žádnému z účastníků řízení nemá příbuzenský či jiný poměr a ani důvěrně přátelský či zjevně nepřátelský vztah. Nejvyšší správní soud má proto (stejně jako žalovaný) za to, že stěžovatelé neuvedli skutečnosti, které by vedly k důvodnému předpokladu o podjatosti této úřední osoby ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu.

[39] Otázka podjatosti úřední osoby tedy měla být předmětem soudního přezkumu, nicméně i přes jisté nedostatky v odůvodnění rozhodnutí krajského soudu tato vada nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; tato námitka proto není důvodná.

V. b) Vady řízení před správním orgánem

[40] Před posouzením jednotlivých námitek stěžovatelů týkajících se vad řízení před správním orgánem je třeba především zdůraznit, že žaloba byla podána proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nikoliv proti rozhodnutí o umístění stavby či stavebnímu povolení. V posuzovaném případě byla v důsledku nedoručení rozhodnutí o stavebním povolení stěžovatelům realizována stavba na základě povolení, které nenabývalo právní moci; právo zahájit stavbu tedy stavebníkovi nevzniklo, byť bylo stavební povolení vydáno. K doručení rozhodnutí o povolení stavby stěžovateli (panu J. Z.) došlo až dne 12. 5. 2008. K jeho odvolání potom žalovaný rozhodnutí o stavebním povolení zrušil a řízení zastavil podle § 90 odst. 4 správního řádu.

[41] Pokud tedy stěžovatelé namítají procesní vadu územního řízení spočívající v tom, že jim nebylo řádně doručeno oznámení o nařízení veřejného ústního jednání, pro danou věc se nejedná o relevantní námitku. Vzhledem k tomu, že tato námitka nebyla ze strany stěžovatelů uplatněna ani v řízení před krajským soudem, je nutné ji hodnotit rovněž jako námitku nepřípustnou (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Pouze na okraj proto soud k této námitce uvádí, že je sice možné dát za pravdu stěžovatelům, že oznámení zahájení územního řízení a nařízení veřejného ústního jednání jsou dvěma odlišnými procesními úkony (být mohou být provedeny v jeden časový okamžik), to však neznamená, že je pro ně nastaven odlišný režim doručování. Nelze se ztotožnit s názorem, že doručování oznámení o nařízení

veřejného ústního jednání veřejnou vyhláškou je nepřípustné. Smyslem a účelem veřejného ústního jednání je zajištění účasti – vedle účastníků řízení - i veřejnosti (ta může podávat připomínky); jednání se tedy může účastnit každý. Doručování oznámení o nařízení veřejného ústního jednání jednotlivě by ve svém důsledku znamenalo porušení zásady veřejnosti. Výjimkou z tohoto postupu je jediné situace, kdy by v území nebyl vydán územní ani regulační plán (§ 87 odst. 1 stavebního zákona); v takovém případě by muselo být všem účastníkům řízení doručováno jednotlivě.

[42] Podle stavebního zákona stavební úřad u stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí stavebního úřadu anebo v rozporu s ním, zahájí řízení o jejím odstranění (§ 129 odst. 3). Pokud však půjde o stavbu, u které stavebník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem (§ 129 odst. 2) a d) stavebník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví (§ 129 odst. 3).

[43] V řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby se postupuje jako ve stavebním řízení (podle §111 až 115). Stavební úřad tedy musí přezkoumat podanou žádost a připojené doklady z toho hlediska, zda je (bylo) možné podle nich stavbu provést, ověřit rovněž účinky užívání stavby. V tomto řízení může účastník řízení uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě (§ 114 odst. 1 stavebního zákona). Stavební úřad se přitom nebude zabývat námitkami nad jejich zákonem stanovený rozsah, stejně tak, v souladu se zásadou koncentrace řízení, nebude přihlížet k námitkám, které byly nebo mohly být uplatněny v územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území (§ 114 odst. 2 stavebního zákona); mezi takové námitky přitom jistě patří i námitky týkající se podmínek pro umístění navrhované stavby na pozemku, její výšky či odstupu od hranic sousedních pozemků. Pokud tedy stěžovatelé namítají nerespektování minimální odstupové vzdálenosti 2 m od společné hranice pozemku, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že tato námitka měla být uplatněna v územním řízení (které v projednávané věci proběhlo); při přezkumu řízení o dodatečném povolení stavby se jí proto nelze zabývat.

[44] Stejně hodnocení je nutné vyslovit i ke všem ostatním námitkám, které stěžovatelé údajně ke stavbě uplatnili při místním šetření (v rámci územního řízení), neboť se nejedná o námitky, které bylo možné zohledňovat v řízení o dodatečném povolení stavby, a tedy ani v řízení o opravných prostředcích proti tomuto rozhodnutí. Proto je nutné veškeré námitky v kasační stížnosti, které směřují k vadám řízení, jež v daném případě předcházelo řízení o dodatečném povolení stavby, hodnotit jako irelevantní, neboť směřují do jiného řízení. Na druhou stranu stavební úřad se i tak k těmto námitkám vyjádřil v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (tato část rozhodnutí byla nicméně žalovaným správně zrušena z důvodu, že se jednalo námitky uplatněné v jiném řízení).

[45] Jak vyplývá ze spisového materiálu, stavebník k žádosti o dodatečném povolení stavby přiložil projektovou dokumentaci, včetně posouzení proslunění a zastínění sousedních pozemků a staveb, zpracované autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby. Stěžovatelé byli s návrhem stavebníka seznámeni, bylo jim umožněno k záměru uplatnit námitky a připomínky; ve věci bylo konáno i ústní jednání. Tohoto práva stěžovatelé využili a rovněž předložili světlotechickou studii zpracovanou autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby v prosinci 2007, která zkoumala vliv stavby stavebníka na okno obytné místnosti v přízemí domu stěžovatelů. Obě studie předložené stavebníkem a stěžovateli zkoumaly naplnění technické normy ČSN 73 4301, přičemž obě došly ke kladnému závěru. Studie předložená stěžovateli se však zabývala i vlivem stavby na zachování pohody bydlení, kde zjistila (z důvodu, že u přístavby není respektována minimální vzdálenost 2 m od společné hranice pozemku) nenaplnění požadavků této normy.

[46] Stejně jako u námitek nedodržení minimálního odstupu stavby od společné hranice pozemku, i námitky nedostatečného oslunění, resp. zastínění, nemovitosti stěžovatelů a narušení pohody bydlení, jsou svojí povahou námitkami, které mohly být zásadně uplatněny v územním řízení, a jejichž posouzení proto již nemá místo v řízení o dodatečném povolení stavby (přesto se jí stavební úřad i žalovaný zabývali). Svou povahou se jedná o námitky občanskoprávního charakteru, o kterých byl stavební úřad oprávněn rozhodnout. Ani jedna z uplatněných námitek není námitkou, která by přesahovala působnost stavebního úřadu, neboť se netýkala existence práva nebo rozsahu vlastnických práv. Ustanovení § 114 odst. 3 stavebního zákona se přitom použije jak v případě stavby budoucí (v řízení o žádosti o vydání stavebního povolení) tak v případě stavby již existující (v řízení o dodatečném povolení stavby). Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona se totiž v řízení o dodatečném povolení stavby postupuje podle § 111 až 115. Pokud tedy stavební úřad o těchto námitkách rozhodl, postupoval správně.

[47] Přestože posouzení těchto námitek není předmětem tohoto řízení, Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se nad rámec tohoto rozhodnutí k problematice závaznosti českých technických norem, kterou stěžovatelé v kasační stížnosti rovněž namítají. Technické normy totiž představují pro stavební úřad jedno z vodítek v případě nutnosti rozhodnout o tzv. občanskoprávních námitkách mezi účastníky řízení, o nichž nedošlo mezi nimi k dohodě. Podle ustanovení § 114 odst. 3 stavebního zákona stavební úřad rozhodne o námitce, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, a to na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.

[48] České technické normy (ČSN) představují zvláštní druh norem, jež upravují velmi specifické požadavky technického charakteru a pokrývají mnoho oblastí lidské činnosti. Podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, ve znění pozdějších předpisů, je česká technická norma dokumentem schváleným pověřenou právnickou osobou (pověřuje Ministerstvo průmyslu a obchodu) pro opakované nebo stále použití, vytvořeným podle tohoto zákona a označeným písmenným označením ČSN. Vydání ČSN je oznámeno ve Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví. Česká technická norma není obecně závazná (§ 4 odst. 1).

[49] Z platné právní úpravy tedy vyplývá, že české technické normy nemají obecně závazný charakter, jedná se o normy dobrovolné, resp. doporučující. Jejich závaznost však bude dána v situaci, kdy je dodržování takové normy vyžadováno právními předpisy (nejčastěji zákony a vyhlášky), resp. kdy takový předpis na normu výslovně odkáže. Tímto odkazem – je-li výlučný – je dán způsob splnění příslušného ustanovení právního předpisu. Tímto způsobem vzniká adresátům právního předpisu povinnost řídit se příslušnou technickou normou a v tomto smyslu je taková norma závazná (shodně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08, publ. pod č. 241/2009 Sb.).

[50] V případě ČSN 73 4301 lze dospět s ohledem na výše uvedené k závěru, že se nejedná o technickou normu, která by měla závazný charakter. Ani stavební zákon, ani vyhláška č. 501/2006 Sb. na tuto normu neodkazují. Stavební zákon používá (pro účely stavebního řízení) toliko obecné formulace [§ 115 - ve stavebním povolení stavební úřad (...) (p)odmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, včetně požadavků na bezbariérové užívání stavby, *popřípadě technických norem*], ve vyhlášce není odkaz na použití technických norem (s výjimkou požadavku na vymezení stavebního pozemku v § 20 odst. 5 vyhlášky, kde je uveden odkaz na *příslušné české technické normy*) uveden vůbec, o odkazu na konkrétní normu nemluvě. Pro závěr o toliko doporučujícím charakteru ČSN 73 4301 svědčí i zákonný požadavek (§ 196 odst. 2 stavebního zákona) na bezplatný veřejný přístup k technickým normám, podle nichž stavební zákon nebo prováděcí předpis stanoví povinnost postupovat. Tomuto požadavku předmětná norma nevyhovuje, takže ani její porušení nemusí nutně vést k závěru o „nepovolitelnosti“ stavby pro její rozpor s veřejnými zájmy..

[51] Konečně v souladu se závěrem krajského soudu považuje i Nejvyšší správní soud za bezpředmětnou skutečnost, zda stavebník dodržel podmínky smlouvy uzavřené se stěžovateli dne 19. 6. 2007. Takový soukromoprávní závazkový vztah, resp. jeho případné porušení jednou ze smluvních stran, nemá vliv na posouzení žádosti o vydání dodatečného povolení stavby. K vydání či nevydání takového povolení není potřeba souhlasu stěžovatelů (sousedů), těm jsou nicméně zaručena práva účastníků řízení uplatnit v zákonem stanovených lhůtách námitky k obraně svých zájmů. Tato práva byla stěžovatelům v řízení o dodatečném povolení stavby zajištěna.

VI. Shrnutí a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační důvody vymezené ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) ani d) s. ř. s. naplněny nebyly, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[53] O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému nevznikly náklady řízení přesahující jeho běžnou činnost, a proto mu ani jejich náhrada přiznána nebyla.

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

V Brně dne 12. října 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu