



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobkyně: A. L.**, zastoupené Mgr. Milošem Procházkou, advokátem se sídlem Divadelní 4/616, Brno, proti **žalovanému: Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2007, č. j. OÚSŘ U06/62695, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2010, č. j. 31 Ca 35/2007 - 133,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Miloši Procházkovi, advokátovi se sídlem Divadelní 4, Brno, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování ve výši 2880 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 21. 4. 2010, č. j. 31 Ca 35/2007 - 133, kterým byla zamítnuta její žaloba proti

rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2007, č. j. OÚSŘ U06/62695. Tímto rozhodnutím žalovaného bylo změněno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Královo Pole (dále také stavební úřad“) č. j. 06/10611/US/1545/Kopd ze dne 23. 10. 2006, ve věci povolení změny stavby před dokončením, a to tak, že ve výroku rozhodnutí byl změněn uvedený rozměr oken z 1000 x 1000 mm na rozměr 1000 x 1400 mm. Zbytek rozhodnutí byl potvrzen.

Předmětem tohoto řízení je výhradně přezkum zákonnosti rozhodnutí ve věci povolení změny stavby před dokončením, konkrétně změny velikosti okenních otvorů a jejich výplní v podkroví domu P. 40, B. Změna stavby spočívala ve zvětšení velikosti okenních otvorů a jejich výplní směrem do dvorní části stavby. Nově byla okna z obou koupelen navržena v rozměru 1000 x 1400 mm a trojdílné okno balkónových dveří bylo navrženo o rozměru 2400 x 2250 mm. Okna z koupelen i okno s balkónovými dveřmi jsou navržena jako požární uzávěry s požární odolností EW-C-15 D3.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí po rekapitulaci dosavadního vývoje ve věci uvedl, že neshledal v postupu žalovaného ani v postupu stavebního úřadu stěžovatelkou vytýkané pochybení týkající se požárně bezpečnostního řešení změny stavby před dokončením, kterým se stěžovatelka cítí být ohrožena na majetku, zdraví a životě. K námitce, že stavebník v žádosti o povolení změny stavby před dokončením (dále též „žádost“) nezdůvodnil pojem „příslušné denní osvětlení“ krajský soud uzavřel, že žádné ustanovení právních předpisů takovou povinnost neukládá. V souladu s uplatňovanou dispoziční zásadou je na stavebníkovi, jaké projektové řešení navrhne. Tento návrh je pak ze strany stavebního úřadu přezkoumáván z hlediska souladu s obecně závaznými právními předpisy, zájmy chráněnými dotčenými orgány státní správy a zájmy účastníků řízení. Návrh podaný stavebníkem je projevem jeho práva nakládat dle vlastního uvážení se svým majetkem a úvahy stěžovatelky, že menší okenní výplně by byly v daném případě dostatečné, proto nemohou být relevantní. K námitce stěžovatelky, že žalovaný nedostatečně odůvodnil, proč se žádost týká „odůvodněného případu“ ve smyslu ustanovení § 68 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů, krajský soud uvedl, že toto odůvodnění je obsahem jak rozhodnutí stavebního úřadu, tak i rozhodnutí žalovaného vzhledem k rozsahu změny, který nebylo možno řešit až v rámci kolaudačního rozhodnutí.

Námitka, že změna stavby byla provedena již před podáním žádosti rovněž není důvodná, neboť tuto námitku již vyvrátil žalovaný ve svém rozhodnutí. Stavebník nedokončil dozvědní okenních otvorů v tom rozsahu, jak bylo navrženo v projektové dokumentaci, nýbrž je ponechal větší. Samotné nedozvědní otvorů a umístění provizorních výplní proti povětrnostním vlivům, nelze kvalifikovat jako provádění stavby v rozporu s ustanovením § 68 stavebního zákona. Postup podle § 68 stavebního zákona je zákonem předvídaný způsob, jak legálně dosáhnout

schválení změny v projektovém řešení, rozhodne-li se pro něj stavebník před dokončením či v průběhu provádění stavby.

Krajský soud se neztotožnil s námitkami uplatněnými v žalobě a vzhledem k tomu, že současně neshledal takové vady řízení, které by mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, žalobu dle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), jako nedůvodnou zamítnul.

Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasí zejména s názorem krajského soudu, že k povolení změny stavby došlo před provedením příslušných prací. Stěžovatelka opakovaně uplatňuje tvrzení, že k samotnému provedení stavby bez povolení změny došlo již nedozděním okenních otvorů a umístěním provizorních výplní otvorů sloužících k ochraně stavby před povětrnostními vlivy, což zákon nepřipouští. Nesouhlasí s názorem krajského soudu, že nedozdění okenních otvorů nelze kvalifikovat jako provedení stavby. Dle zákonné úpravy se rovněž změna stavby před dokončením povolí pouze v odůvodněných případech a je tak na stavebníkovi, aby doložil, z jakého důvodu je nově navrhované řešení vhodnější či důležitější a jaký je vůbec důvod žádané změny. Správní orgány ani krajský soud se s tímto názorem stěžovatelky nevypořádaly, v čemž spatřuje stěžovatelka újmu na svých právech tím, že jí nebyla poskytnuta účinná soudní ochrana. Stěžovatelka má zato, že v jejím případě byla porušena zásada rovnosti účastníků tím, že k námitkám stěžovatelky uplatněným ve správním řízení nebylo přihlédnuto.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka namítla, že krajský soud neprovedl navržený důkaz prokazující porušení povinností stavebníka provádět stavební práce v souladu se schválenou projektovou dokumentací, která je stále v platnosti. Vydání rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením nemá zákonnou oporu, neboť v době vydání tohoto rozhodnutí nebylo rozhodnuto o návrhu stěžovatelky na vydání rozhodnutí o odstranění části stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V rozhodnutích správních orgánů rovněž není uvedeno, co představuje pojem „příslušné denní osvětlení“ a není tak prokázána skutečná potřeba napadené změny stavby.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2

s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Okruh stěžovatelkou uplatňovaných námitek je po celou dobu řízení v podstatě totožný. I přes značnou nepřehlednost kasační stížnosti lze stěžejní námitky rozčlenit do dvou základních okruhů. Podstatou prvního z nich je námitka stěžovatelky, že změna stavby již byla fakticky provedena před rozhodnutím o změně stavby před dokončením. S tím souvisí i námitka týkající se jejího návrhu na vydání rozhodnutí o odstranění stavby a námitka týkající se platnosti schválení projektové dokumentace. Druhý základní okruh námitek se týká důvodnosti změny stavby, kdy stavební zákon v § 68 umožňuje povolit změnu stavby jen v odůvodněných případech, dle stěžovatelky by se proto mělo jednat pouze o výjimečné řešení vzniklé situace.

Námitky stěžovatelky jsou hranici přezkoumatelnosti, neboť stěžovatelka žádným způsobem nespecifikuje, jak způsobem bylo napadeným rozhodnutím žalovaného zasaženo do jejich subjektivních práv. V kasační stížnosti totiž pouze zcela obecně poukazuje na to, že se jí změna stavby životně dotýká, neboť je ohrožena její bezpečnost, zdraví, život a také majetek. Jakým konkrétním způsobem tyto její právem chráněné zájmy ohrožuje předmětná změna stavby, však stěžovatelka neuvádí. Námitky stěžovatelky téměř nereagují na předcházející argumentaci ze strany správních orgánů či krajského soudu, ale jedná se spíše o opakující se obecná tvrzení.

Stavební zákon v ustanovení § 68 stanoví možnost příslušného stavebního úřadu pro případy, kdy se stavebník v průběhu realizace stavby rozhodne pro změnu oproti schválené projektové dokumentaci, tuto změnu v odůvodněných případech na základě žádosti stavebníka povolit. Jedná se o tradiční institut stavebního práva umožňující stavebníku legálním způsobem reagovat na nutnost provedení změn ve schválené projektové dokumentaci, které, ať už z objektivního či subjektivního důvodu, vyvstanou po zahájení stavby (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009 - 156, dostupné na www.nssoud.cz). Předpokladem pro zahájení řízení podle § 68 stavebního zákona je rovněž existence platného stavebního povolení k předmětné stavbě.

Kasační soud se nejprve musel vypořádat s prvním okruhem námitek, neboť v případě jejich důvodnosti by byl nucen konstatovat, že k samotnému řízení o povolení změny stavby před dokončením nemohl stavební úřad vůbec přistoupit, ale naopak byl povinen aplikovat postup podle ustanovení § 88 stavebního zákona, tzn. zahájit řízení o odstranění stavby.

Se stěžovatelkou lze zajisté v obecné rovině souhlasit v tom, že změnu stavby před dokončením je stavební úřad oprávněn povolit pouze za situace, kdy požadovaná změna nebyla dosud provedena. Dalším základním předpokladem pro postup stavebního úřadu dle § 68 stavebního zákona je předložení odůvodněné žádosti o povolení změny stavby před dokončením stavebníkem.

Stěžovatelka opakovaně v průběhu celého řízení namítá, že stavebníci realizovali příslušné stavební práce před podáním žádosti dle ustanovení § 68 stavebního zákona. Uvádí, že okna byla na stavbu dodána dne 10. 12. 2004 a téhož dne byla osazena, přičemž žádost o povolení změny stavby před dokončením podali stavebníci až dne 31. 7. 2006.

Nejvyšší správní soud z dostupného spisového materiálu ověřil, že stavebníci v žádosti uvádějí, že požadovaná změna spočívá v záměně stávajících provizorních okenních výplní za nové výplně s příslušnou požární odolností. Přílohou žádosti jsou i dvě paré projektové dokumentace, která obsahuje podrobnější specifikaci částí stavby, jichž se změna týká. Z projektové dokumentace lze rovněž ověřit, že nově navrhovaná okna jsou oproti původně schválenému stavu větší, konkrétně jde o změnu rozměru koupelnových oken z 900 x 900 mm na rozměr 1000 x 1400 mm, u balkónových dveří je nově navrhován rozměr 2400 x 2250 mm.

Správní orgány vycházely při posouzení věci z tvrzení a materiálů předložených stavebníky s tím, že stavební úřad jako závaznou podmínku pro vlastní provedení stavby stanovil požadavek jejího provedení podle projektové dokumentace ověřené v řízení o žádosti, tj. podle dokumentace, která stanoví výměnu provizorních výplní za okna s příslušnou požární odolností.

Námítka stěžovatelky, že změna byla provedena již před podáním žádosti, nemá oporu v dostupném spisovém materiálu. Správní orgány i krajský soud vycházely při posuzování věci z toho, že okenní otvory jsou osazeny pouze provizorními výplněmi. Správní orgán neměl o této otázce pochybnosti a stěžovatelka žádným relevantním způsobem v průběhu celého řízení údaj uvedený stavebníky v žádosti i projektové dokumentaci nevyvrátila. Mimo prostého tvrzení, že okna byla osazena již dne 10. 12. 2004, nepředložila žádný důkaz, který by daný předpoklad vyvracel a podpořil tak její tvrzení, že změna stavby reálně proběhla již před podáním žádosti. Stěžovatelka žádným způsobem (tj. například předložením fotografií, navržením svědeckých výpovědí) nedokládá, že okna, která byla dle jejího tvrzení na stavbě osazena v prosinci 2004, nejsou právě ony provizorní výplně.

Nejvyšší správní soud proto vychází ze spisové dokumentace a souhlasí s krajským soudem, že samotné nedozdění okenních otvorů do rozměrů uvedených v původně schválené projektové dokumentaci nemůže být hodnoceno jako vlastní provedení stavby. Naopak za situace, kdy v průběhu provádění stavby vyvstala

potřeba zvětšení okenních otvorů se kasačnímu soudu jeví jako zcela logický postup stavebníka, který přerušil stavební práce, stavbu zabezpečil a podal žádost o povolení změny stavby. Bylo by totiž zcela neekonomické, kdyby stavebník postupoval tak, že by okenní otvory dozdil do požadovaného menšího rozměru, a po povolení požadované změny by přistoupil k vybourání již provedené části stavby tak, aby okenní otvory zvětšil. Mimo zbytečně vynaložené náklady by takový postup mohl jistě vést i ke zbytečným stavebně technickým komplikacím. Postup zvolený stavebníkem proto neshledává kasační soud v rozporu se schválenou projektovou dokumentací, neboť nepřesahuje dokumentací povolený rozsah stavby. Projektová dokumentace schválená ve stavebním řízení, tedy dokumentace původní, je pro stavebníky nadále závazná, s výjimkou té části, která byla pozměněna na základě rozhodnutí o povolení změny stavby před dokončením.

Správní orgány neshledaly, že by při projednávání žádosti byla stavba již provedena, proto aplikovaly ustanovení § 68 stavebního zákona a nepřistoupily k zahájení řízení o odstranění stavby, neboť nebyl naplněn základní předpoklad, a to existence stavby ve smyslu ustanovení § 88 odst. 1 stavebního zákona. Na tomto závěru nic nemůže změnit ani návrh stěžovatelky na vydání rozhodnutí o odstranění stavby, nejedná se totiž o řízení návrhové.

Správní orgány i krajský soud se s prvním okruhem námitek stěžovatelky komplexně a věcně správně vypořádaly a Nejvyšší správní soud vyhodnotil tyto námitky ze shora uvedených důvodů rovněž jako nedůvodné.

Druhý okruh námitek uplatněných stěžovatelkou se týká důvodnosti žádosti o změnu stavby před dokončením. Stěžovatelka se domnívá, že stavební úřad by měl vyhovět žádosti o změnu stavby před dokončením pouze ve výjimečných případech. Stavebník by měl současně doložit, z jakého důvodu je nové řešení vhodnější či důležitější a prokázat tak, že jde o odůvodněný případ.

Nejvyšší správní soud se s tvrzením stěžovatelky neztotožnil. Jak již bylo výše uvedeno, změnu stavby před dokončením nelze považovat za řešení výjimečných případů, naopak při provádění stavby je zcela běžným jevem, že stavebník dojde k závěru, že by jiné než schválené řešení bylo z určitého důvodu vhodnější či potřebnější. V takovém případě tyto důvody uvede do žádosti o změnu stavby před dokončením, o které stavební úřad rozhodne. Jde tedy o stavebně technické řešení části stavby, o kterém stavebník v průběhu stavebního řízení neuvažoval, ale dospěl k němu z určitého důvodu až po vydání stavebního povolení. Řízení je ovládáno dispoziční zásadou, stavební úřad rozhoduje o návrhu stavebníka. Posuzuje, zda navrhované řešení neodporuje příslušným obecně závazným předpisům, zájmům chráněným dotčenými orgány státní správy či zájmům a právům ostatních účastníků stavebního řízení. Okruh účastníků tohoto řízení je užší než okruh účastníků stavebního řízení.

Stavebníci v žádosti jako důvod uvedli „zajištění příslušného denního osvětlení“. Nelze tedy tvrdit, že stavebníci nedoložili důvod požadované změny. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je zvýšení světelného komfortu v místnostech, a to i neobytných, nad normové limity jistě legitimním důvodem pro povolení změny stavby, nadto v případě, kdy stěžovatelka žádným relevantním způsobem nedoložila, jakým způsobem by právě tato změna měla zasáhnout do jejích práv.

Stěžovatelka zcela obecně brojí i do závěrů stavebního úřadu a žalovaného, že rozsah změny je důvodem projednání věci v řízení dle § 68 stavebního zákona. K tomu kasační soud obecně uvádí, že stavební zákon dává možnost stavebnímu úřadu uvážit v závislosti na rozsahu požadované změny, zda bude řešena postupem podle § 68, tedy v samostatném řízení o žádosti, či zda je její rozsah drobný a požadovaná změna neznamená podstatné odchýlení od dokumentace ověřené ve stavebním řízení. V takových případech může stavební úřad spojit řízení o změně stavby až s kolaudačním řízením podle § 78 stavebního zákona. Povolení změny stavby se pak stane součástí kolaudačního rozhodnutí. Žádný právní předpis nestanoví, jaký rozsah změny stavby je možné řešit postupem podle § 78 a jaký rozsah již musí být projednán v samostatném řízení dle § 68 stavebního zákona. Obecně však platí, že drobnou odchylkou již není změna umístění, objemového či konstrukčního řešení stavby. Stavební úřad proto zcela správně vyhodnotil, že žádost posoudí v řízení podle § 68 stavebního zákona, nikoliv až v rámci kolaudačního řízení.

Námítka, že krajský soud ve svém rozhodnutí nevyložil, z jakých důvodů stěžovatelkou navržené důkazy neprovedl, rovněž není důvodná. Nejvyšší správní soud prověřil obsah žaloby a jejího doplnění a zjistil, že stěžovatelka navrhla důkazy spisovým materiálem, případně listinné důkazy (zprávy veřejného ochránce práv), které do spisu doložila. Krajský soud měl při svém rozhodování k dispozici kompletní spisový materiál žalovaného i prvostupňového správního orgánu, z nich při rozhodování vycházel. K navrženým listinným důkazům vztahujícím se k tvrzení stěžovatelky, že „stavebník dle opravené projektové dokumentace práce neprovedl“ krajský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že se k nim nebude s ohledem na jejich nekonkrétnost vyjadřovat, neboť není vůbec zřejmé k jaké projektové dokumentaci se vztahují. Výslech svědků případně provedení jiných důkazů, než listinných důkazů stěžovatelka nenavrhla. Navíc sama stěžovatelka se výslovně vyjádřila, že nepožaduje ústní jednání (č. l. 128 soudního spisu), ačkoliv platí, že soud dokazování provádí pouze při jednání (srov. ustanovení § 122 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). Tímto aktem sama rezignovala na právo provést důkazy při jednání soudu a dala tak najevo, že souhlasí, aby krajský soud vycházel při rozhodování pouze ze spisového materiálu.

Není rovněž důvodné tvrzení, že v průběhu řízení nebylo přihlédnuto k námitkám uplatněným stěžovatelkou. Rozhodnutí stavebního úřadu obsahuje na

str. 2 a str. 3 vypořádání podaných námitek. Procesní práva stěžovatelky tak nebyla v tomto ohledu dotčena.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů rozhodl, že žádnému z účastníků se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

Podle § 35 odst. 8 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., zástupci stěžovatele, který mu byl soudem ustanoven k ochraně jeho práv, hradí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatelky, Mgr. Miloš Procházka, advokát s sídlem Divadelní 4, Brno, doložil Nejvyššímu správnímu soudu dne 4. 1. 2011 vyúčtování odměny a náhrady hotových výdajů, sestávajících se z 2 úkonů právní služby v hodnotě 2100 Kč, spočívajících v převzetí a přípravě zastoupení podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a sepisu kasační stížnosti, tedy podání ve věci samé dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky. Ustanovený zástupce stěžovatelky účtuje i náhradu hotových výdajů dle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby, celkem tedy 600 Kč. Mgr. Miloš Procházka doložil, že je plátcem DPH.

Vzhledem ke skutečnosti, že Mgr. Procházka zastupoval stěžovatelku již v řízení před krajským soudem, a to na základě usnesení ze dne 18. 12. 2007, č. j. 31 Ca 35/2007 - 36, nepřiznal Nejvyšší správní soud odměnu za úkon právní služby dle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu, neboť odměna za tento úkon byla ustanovenému zástupci přiznána již napadeným rozsudkem krajského soudu. Proto Nejvyšší správní soud ustanovenému zástupci stěžovatelky přiznal na základě vyúčtování pouze odměnu za jeden úkon právní služby v hodnotě 2100 Kč – sepis kasační stížnosti.

K podanému doplnění kasační stížnosti ze dne 20. 12. 2010 Nejvyšší správní soud uvádí, že povinnost soudu uhradit zástupci odměnu za zastupování dle § 35 odst. 8 s. ř. s. v sobě nezahrnuje možnost uhrazení jakéhokoli úkonu, který byl ustanoveným zástupcem proveden. Doplnění kasační stížnosti svým obsahem převážně opakuje tvrzení uplatněná v kasační stížnosti mimo dvě nově uplatněné námítky, u kterých však nic nebránilo, aby byly již obsaženy v kasační stížnosti. S ohledem na to nelze doplnění kasační stížnosti považovat za úkon právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu. Celková výše přiznané odměny proto činí částku 2400 Kč plus DPH 20 %, celkem tedy 2880 Kč. Tato částka bude zástupci

stěžovatelky vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 12. května 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu