



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobců: **a) T. Š., b) J. Š.**, oba zast. JUDr. Davidem Koderou, advokátem se sídlem Karmelitská 379/18, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. S-MHMP 454465/2010/OST/Vá/Be, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ITA-International Trading Agencies, spol. s r. o.**, se sídlem Konviktská 5/263, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2013, č. j. 3 A 142/2010 - 63,

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. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce a) a žalobkyně b) (dále jen „stěžovatelé“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 9. 2010, sp. zn. S-MHMP 454465/2010/OST/Vá/Be. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil výrok A) rozhodnutí Úřadu městské části Praha 9, odboru výstavby a územního rozvoje (dále jen „stavební úřad“), ze dne 18. 1. 2010, sp. zn. S P09 044899/2008, zn. OVÚR/Če, č. j. P09 059788/2009 (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“), a to korekcí zákonných ustanovení, dle nichž byla dodatečně povolena změna stavby – stavební úpravy v části 1. nadzemního podlaží stavby, tj. nebytového objektu na ulici Veltruská, č. p. 557, na pozemku parc. č. 628/170, v katastrálním území Prosek, Praha 9 (dále jen „předmětná budova“), a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil.

[2] Historie, jež vedla k dodatečnému povolení změn na předmětné budově, započala dne 9. 4. 2008, kdy stavebník, který je v tomto řízení osobou zúčastněnou na řízení (dále jen „stavebník“), ohlásil provedení změny stavby spojené se změnou užívání prodejny potravin na provozovnu pizzerie. Ohlášené změny byly v rozporu s obecnými technickými požadavky na výstavbu, proto bylo jejich provedení příslušným stavebním úřadem zakázáno. Dne 22. 5. 2008 bylo při kontrolní prohlídce zjištěno, že stavebník provádí stavební úpravy bez opatření stavebního úřadu, tudíž mu bylo provádění takových prací zakázáno. Dne 6. 6. 2008 byla na stavbě učiněna kontrolní prohlídka za účelem zjištění rozsahu nepovolených úprav a dne 10. 7. 2008 zahájil stavební úřad z úřední povinnosti řízení o odstranění nepovolených stavebních úprav, spojených se změnou užívání na pizzerii. Dne 11. 8. 2008 požádal stavebník o dodatečné povolení stavby – stavebních úprav části 1. nadzemního podlaží, spojených se změnou užívání na provozovnu pivnice. Původní záměr (provozovna pizzerie) byl v průběhu řízení opuštěn. Dne 2. 12. 2008 bylo vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby č. j. P09 060834/2008. K odvolání stěžovatelů bylo rozhodnutí žalovaným zrušeno a vráceno stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, a to z důvodu nedostatků v předložených podkladech pro rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby. Po zhojení vytknutých vad bylo znovu rozhodnuto o dodatečném povolení změny stavby rozhodnutím stavebního úřadu, jak je definováno v odstavci [1], jež bylo v zásadě, s výjimkou korekce zákonných ustanovení ve výroku, potvrzeno napadeným rozhodnutím žalovaného.

[3] Stěžovatelé jsou vlastníky pozemku parc. č. 628/168 nacházejícího se v katastrálním území Prosek v Praze (dále jen „pozemek parc. č. 628/168“), který těsně sousedí s předmětnou budovou. V průběhu správního řízení uplatňovali velké množství námitek proti dodatečně povoleným stavebním změnám na předmětné budově a tyto námitky následně rozvedli i v žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Městský soud rozřídil žalobní námitky do několika okruhů.

[4] V prvním okruhu námitek brojili stěžovatelé proti obsahu stavební dokumentace opatřené v řízení před stavebním úřadem, z níž vycházel při svém hodnocení i žalovaný. Uvedli, že stavebník neprokázal splnění podmínek dle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a vypočetli, co všechno ve stavební dokumentaci dle jejich názoru chybí. Městský soud však ověřil, že posuzovaná projektová dokumentace obsahuje všechny požadované náležitosti podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, dále ověřil, že podklady, jež dle stěžovatelů chybí, ve skutečnosti součástí dokumentace jsou, a přisvědčil žalovanému, že součástí stavební dokumentace byl i řádně doložený poslední „schválený“ stav předmětné budovy, což stěžovatelé rovněž rozporovali.

[5] V dalším okruhu námitek se snažili přesvědčit městský soud, že žalovaný mylně označil práce prováděné na předmětné budově za stavební úpravu dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, ačkoli se jedná o přístavbu dle § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona, jelikož došlo k rozšíření půdorysu stavby. S tímto názorem se soud neztotožnil a uvedl, že ke změně půdorysu stavby nedošlo. Stěžovatelé namítali změnu půdorysu stavby s ohledem na otázku vstupních schodů do předmětné budovy, jež tvoří další široký okruh namítaných skutečností. Městským soudem však bylo zjištěno, že při kontrolních prohlídkách provedených ve dnech 6. 6. 2008 a 24. 6. 2008 bylo shledáno rozšíření vstupního schodiště vedoucího do zásobovací chodby nad rozsah povoleného. Zároveň bylo vlastníkem

předmětné budovy přislíbeno, že schody budou uvedeny do stavu odpovídajícího stavu po kolaudaci v roce 1995 (tj. zúží je). Tuto skutečnost pak stavebnímu úřadu doložil dne 7. 8. 2008. Městský soud proto konstatoval, že v řízení o dodatečném povolení stavby se o rozšíření, resp. opětovném zúžení schodů nejednalo a jejich technické provedení tedy nebylo předmětem posuzovaného řízení.

[6] Dále městský soud posoudil stavební úpravy na předmětné budově z hlediska obecných požadavků na výstavbu. Nejprve shrnul právní úpravu dopadající na posuzovaný případ a následně uvedl, že správní orgány se otázkou naplnění obecných požadavků na výstavbu zabývaly, jak plyne z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu i z obsahu správního spisu. Uvedl, z jakých podkladů či skutečností správní orgány vycházely, konstatoval, že žalovaný se nastíněnou otázkou rovněž zabýval, a městský soud tedy uzavřel, že stavba byla posouzena z hlediska souladu s obecnými požadavky na výstavbu, tudíž i okruh námitek ohledně obecných požadavků na výstavbu shledal nedůvodným.

[7] Městský soud se rovněž vypořádal s otázkou účastenství stěžovatelů při vydávání stanoviska Úřadu městské části Praha 9, odboru životního prostředí a dopravy, ze dne 26. 8. 2009 (dále jen „stanovisko odboru životního prostředí a dopravy“). Konstatoval, že ve věci vydání závazného stanoviska nevede správní orgán řízení, tudíž stěžovatelé nemohli být opominutými účastníky řízení.

[8] Další výtky směřovaly k nevypořádání občanskoprávních námitek, u nichž soud stroze konstatoval, že není zřejmé, které námitky stěžovatelé míní, jejich tvrzení jsou pouze paušálním konstatováním, tudíž nedali soudu možnost se v tomto směru konkrétně vyjádřit.

[9] Posledním okruhem žalobních námitek relevantních pro řízení o kasační stížnosti jsou upozornění na chybějící stanoviska správce komunikace (TSK hl. města Prahy) a Policie České republiky k průjezdu vozidel zásobování. Soud konstatoval, že komunikace na pozemku parc. č. 628/168 není ve vlastnictví hlavního města Prahy, tedy komunikaci nespravuje jeho technická správa a není důvod, aby ve věci podávala vyjádření. Pokud jde o stanovisko policie, uvedl, že ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), ani ze zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), ani z jiného právního předpisu, nevyplyvá, že by v posuzované věci mělo být vyžadováno stanovisko policie.

[10] Městský soud tedy neuznal žádnou ze žalobních námitek a neshledal ani vadu, pro niž by měl napadené rozhodnutí zrušit bez návrhu, proto žalobu jako celek zamítl dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[11] Proti rozsudku městského soudu podali stěžovatelé dne 7. 1. 2014 kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., které byly konkretizovány podáním ze dne 3. 2. 2014.

[12] Důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřují stěžovatelé zejména v nesprávném posouzení rozsahu předmětu řízení o dodatečném povolení stavby. Dle jejich názoru mělo být předmětem řízení i rozšíření, resp. vybudování schodů vystavených na jejich pozemku a odkázali na § 119 stavebního zákona, dle kterého musí být stavba schopná samostatného užívání. Pokud by budova neměla schodiště, nemohla by být řádně užívána, ani schodiště není schopno samostatného užívání. Proto je třeba pohlížet na budovu a schody jako na jeden celek a jako celek je považovat i za předmět řízení. Městský soud vycházel při posuzování této otázky z kontrolních protokolů, z nichž vyplývá, že schody rozšířeny byly, tedy nemohl dojít k opačnému závěru.

[13] Stěžovatelé dále namítají, že stavebník nedodržel všechny povinnosti stanovené v § 129 stavebního zákona, tedy neprokázal, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, což městský soud posoudil opačně a tudíž špatně.

[14] Rovněž nesprávně posoudil otázku, zda stavebník doložil poslední kolaudovaný stav, když z posledního kolaudačního rozhodnutí nevyplývají rozměry schodiště.

[15] Soud dále odmítl námitky, že v řízení nebylo doloženo stanovisko Policie České republiky s odůvodněním, že nebylo potřeba. Dle stěžovatelů vyplývá povinnost doložit takové stanovisko z § 124 odst. 8 (evidentně myšleno § 124 odst. 9) zákona o silničním provozu, dle něž policie vykonává dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích tím, že provádí prevenci v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Povolení vjezdu zásobovacích vozů pro pivnici způsobí větší zatížení komunikace a může dojít k omezení bezpečnosti a plynulosti provozu.

[16] Důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spatřují stěžovatelé v několika chybách, kterých se dopustil stavební úřad. Předně, při kontrolní prohlídce dne 6. 6. 2008 bylo zjištěno rozšíření schodů u vstupu do pivnice (původní zásobovací chodby) nad schválené rozměry, stavebník následně dle svého tvrzení schody zúžil (přičemž stěžovatelé jsou jiného názoru) a informoval o tom stavební úřad, s čímž se tento spokojil. Dále vycházel při zjišťování skutkových okolností ohledně schodů z dalších podkladů předložených pouze stavebníkem. Stavební úřad se však neměl spoléhat pouze na vyjádření jedné strany, měl postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž podklady pro rozhodnutí si měl opatřit sám. Dále stavební úřad porušil svou povinnost vystupovat vůči dotčeným stranám nestranně, když vzal za prokázaná účelová tvrzení stavebníka.

[17] Stavební úřad rovněž pochybil, když nenařídil ohledání na místě, ačkoli v řízení od počátku existovaly rozpory, zda je skutečný stav v souladu s tvrzeným.

[18] Vadný postup stavebního úřadu měl vliv i na otázku posouzení, zda došlo ke změně půdorysu stavby, a tudíž zda se jedná o přístavbu, jak tvrdí stěžovatelé, nebo o stavební úpravy, jak bylo vyhodnoceno správními orgány a posléze i soudem. Zatímco pro stavební úpravy není nutné územní rozhodnutí, pro přístavbu již takové rozhodnutí nutné je. Vzhledem k tomu, že „stavba“ byla posouzena chybně, zkrátil stavební úřad právo stěžovatelů vyjádřit stanovisko k danému záměru.

[19] Žalovaný pochybil, když v rámci řízení neposuzoval věcnou stránku stanovisek, zejména stanoviska odboru životního prostředí a dopravy. Ačkoli stěžovatelé uváděli v odvolání konkrétní připomínky, žalovaný se jimi nezabýval (např. poukazovali na možný střet automobilů s chodci nebo na skutečnost, že dodatečně povolená stavba pivnice byla částečně vybudována ze zásobovací chodby, tudíž nyní probíhá zásobování přes jejich pozemek). Žalovaný tedy pochybil, pokud nepřezkoumával obsah stanovisek, proti nimž podali stěžovatelé námitky.

[20] Dále namítají, že se žalovaný nevypořádal ve svém rozhodnutí s jednou z odvolacích námitek, a to s námitkou, že z předložené dokumentace není zřejmé, jestli vstup na pozemku parc. č. 628/170, k. ú. Prosek, nezasahuje do pozemku parc. č. 628/168. Stěžovatelé se domnívají, že nově vybudovaný zásobovací vchod do pivnice je vystaven na jejich pozemku proti jejich vůli, přitom taková stavba zasahuje do jejich vlastnických práv.

[21] Další kasační námitka směřuje k tomu, že žalovaný v rozporu se zákonem nevedl územní řízení, přitom dle § 81 stavebního zákona je rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území nutné, pokud má stavba nové nároky na veřejnou a technickou infrastrukturu, jako v tomto případě.

[22] Následující námitky podřadili stěžovatelé pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a označili tedy napadené rozhodnutí městského soudu za nepřezkoumatelné. Svou argumentaci ohledně nepřezkoumatelnosti založili zejména na tvrzení, že městský soud rozhodl ve věci bez nařízení ústního jednání, ačkoli nebyly splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s., tedy stěžovatelé neudělili souhlas k rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání ani nebyli k vyjádření se k návrhu takového postupu vyzváni. Uvedený postup chápou jako narušení jejich práva na spravedlivý proces, jelikož nemohli uplatnit své výhrady a připomínky a soud převzal pouze argumentaci žalovaného.

[23] Soud dále dle stěžovatelů pochybil, když odmítl jejich občanskoprávní námitku s vysvětlením, že se jedná pouze o paušální konstatování. S tím stěžovatelé nesouhlasí. Jedná se o námitku vlastníka komunikace na pozemku parc. č. 628/168, tudíž je námitka dostatečně konkrétní. Výtka přitom směřovala proti tomu, že se žalovaný nevypořádal s námitkou uvedenou v odvoláních obsahující tvrzení, že stavební úřad pochybil, když bez souhlasu vlastníků umožnil změnu užívání komunikace, čímž vlastníky nad míru přiměřenou poměrům omezil v jejich právech.

[24] Poukazují rovněž na to, že je vadné stanovisko odboru životního prostředí a dopravy a s odkazem na § 75 odst. 2 s. ř. s. uvádí, že k žalobní námitce přezkoumá soud zákonnost i závazného podkladu přezkoumávaného rozhodnutí. Městský soud však takto nepostupoval, čímž zatížil své jednání vadou.

[25] Taktéž upozorňují, že se soud nezabýval otázkou, zda je uvedená stavba v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. A ačkoli stěžovatelé výslovně upozornili na to, že schody mají v rozporu s vyhláškou hlavního města Prahy č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška hl. m. Prahy“), různou velikost, soud se s tímto argumentem nevypořádal, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[26] Závěrem ještě dodávají, že se soud nedostatečně zabýval otázkou, zda skutečný stav odpovídá předložené stavební dokumentaci. Dle jejich názoru je schodiště předmětem řízení a stavebník nedoložil řezy schodů.

[27] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti obhajoval svůj názor, že schody nebyly předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, jelikož došlo k jejich uvedení do souladu s posledním povoleným stavem ještě před započítáním předmětného řízení. Po těchto schodech je zajištěn přístup do předmětné budovy. Upozornil, že stěžovatelé nedoložili žádný doklad, který by přesvědčivě vyvracel posouzení ohledně schodů. Podstatné je to, že v daném řízení bylo rozhodováno na základě žádosti, která vycházela z předložené dokumentace, jež schody vůbec neřeší, a proto nebyly předmětem řízení o žádosti. Nedošlo tak ani ke změně půdorysu stavby, ani nemusela být posouzena námitka ohledně možného zásahu schodů do pozemku stěžovatelů. Upozornil dále, že součástí správního spisu jsou doklady dokládající poslední kolaudovaný stav. Stanovisko Policie ČR nebylo vyžadováno, jelikož zákon o silničním provozu nestanoví, že by policii příslušelo vydávat stanoviska či vyjádření k určitým územním či stavebním záměrům v řízeních vedených na základě stavebního zákona, tj. že by policie vystupovala v těchto řízeních jako dotčený orgán na daném úseku. Uvedl rovněž, že již ve svém předchozím vyjádření v této věci ověřil, že předmětná stavba v dostatečné míře splňuje kritéria obecných požadavků na výstavbu a stěžovatelé navíc ani neuvádějí, v čem spatřují nenaplnění těchto požadavků. K výtce nenařízení ohledání na místě uvádí, že toto nebylo nezbytné a stavební úřad nemá povinnost danou zákonem v těchto případech ohledání na místě provádět. K chybějícímu posouzení věcné stránky stanovisek žalovaný uvádí, že námitka stěžovatelů obsažená v jejich odvoláních nesměruje proti obsahu závazného stanoviska odboru životního prostředí a dopravy, ale proti tomu, že v souvislosti se závěrem dotčeného orgánu se mělo řešit vhodnější zásobování předmětné budovy. Vzhledem k tomu, že nebyl zpochybněn závěr stanoviska ohledně zásobování z ulice Vysočanská, ani možnost otočení zásobovacího cisternového vozidla, neshledal žalovaný důvody pro vyžádání si potvrzení či změnu tohoto stanoviska [(dle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[28] 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 stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[29] Z důvodu značného množství kasačních námitek rozdělil Nejvyšší správní soud kasační námítky do tří skupin podle obsahové souvislosti a shodného či obdobného řešení. Tak je dosaženo větší přehlednosti tohoto rozsudku, přestože se jedná o námítky napříč celou kasační stížností.

III.A Námitky týkající se schodů

[30] Stěžovatelé označili jako klíčovou otázku problematiku rozsahu předmětu řízení o dodatečném povolení změny stavby. První skupina kasačních námitek vychází z postoje stěžovatelů, že schody měly být předmětem tohoto řízení. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje se závěry žalovaného a městského soudu, jež spornou otázku posoudily opačně. Vyšel přitom ze správního spisu, ze kterého je patrné, že ve dnech 6. 6. 2008 a 24. 6. 2007 provedl stavební úřad kontrolní prohlídky, při nichž bylo zjištěno, že schody vedoucí do původní zásobovací chodby (dnes do pivnice) byly rozšířeny oproti původnímu schválenému stavu. Zároveň bylo stavebníkem přislíbeno, že bude zjednána náprava do 30. 7. 2008, což bylo stavebnímu úřadu doloženo. Až následně bylo na základě žádosti stavebníka ze dne 11. 8. 2008 zahájeno řízení o dodatečném povolení změny stavby. Žádost o dodatečné povolení změny stavby dle svého obsahu zahrnovala stavební úpravy uvnitř předmětné budovy. Jak plyne i z projektové dokumentace vztahující se k žádosti (například viz bod 1.4. průvodní zprávy projektové dokumentace), předmětem řízení, tak jak jej vymezil stavebník, nebyly schody vedoucí do pivnice, tj. dřívější zásobovací chodby. Od žádosti se odvíjí i samotné rozhodnutí stavebního úřadu, jímž byla dodatečně povolena změna stavby, a to v rozsahu: *stavebních úprav v části 1. NP předmětné budovy spočívajících v dispozičních změnách severozápadní části 1. nadzemního podlaží, ve změně umístění a velikosti dveřních a okenních otvorů, v nových vnitřních rozvodech a instalacích včetně rozvodů ústředního topení a zařízení vzduchotechniky, v odstranění předsazených schodů do původní prodejny č. 18 (pozn. jedná se o jiné schody než ty, jež jsou předmětem sporů), v umístění nového elektroměrového rozvaděče na jihozápadní fasádě, a to za účelem změny užívání původního prodejního prostoru (č. 18), chodby se sociálním zázemím a skladů na pivnici se zázemím, tedy v souladu se žádostí. O schodech, s jejichž rozměry nejsou stěžovatelé spokojeni, nebylo tedy prokazatelně v rozhodnutí stavebního úřadu v souladu se žádostí o dodatečné povolení změny stavby rozhodováno.*

[31] V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011 – 117, jsou spolu úzce provázána řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení, „*neboť vyplývají z téže situace, tj. existence stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním*“. Předmětné schody však nebyly ani předmětem řízení o odstranění nepovolené stavby, jak vyplývá z oznámení o zahájení řízení o odstranění nepovolené stavby ze dne 10. 7. 2008, č. j. P09 037289/2008. K tomu je nutno dodat, že i pokud by schody byly předmětem řízení o odstranění nepovolené stavby, řízení o dodatečném povolení změny stavby by se na ně nemuselo přesto vztahovat. Dle již citovaného rozsudku zdejšího soudu totiž „*předmět posuzování bude vymezen žádostí o dodatečné povolení a nelze tedy vyloučit, aby v rámci řízení o odstranění stavby jako celku bylo dále rozhodováno o žádostech o dodatečné povolení jednotlivých jejích částí...*“. Řízení o dodatečném povolení změny stavby se řadí mezi tzv. řízení o žádosti, kde rozsah předmětu řízení závisí na žadateli či navrhovateli (pokud jde o jiný návrh, kterým se zahajuje řízení).

[32] Jak stěžovatelé v kasační stížnosti správně uvedli, vstupní schody zajišťují přístup do budovy. Pokud by se tedy jednalo o stavební řízení, kdy předmětem řízení by byla stavba nové budovy, bylo by nezbytné, aby bylo zkoumáno, zda je zajištěn přístup do budovy. Řízení o dodatečném povolení změny stavby je však svou povahou řízením specifickým, kdy pokud již byl přístup do předmětné budovy zajištěn a má nadále existovat v původně

schválené podobě, není nutné se přístupem jako takovým v rámci řízení o dodatečném povolení změny stavby, jehož předmětem jsou vnitřní úpravy budovy, zabývat. Přístup do budovy má být zajištěn v podobě, jako tomu bylo dosud, na přístupu se nic nemění. Stěžovatelé tedy mají pravdu, že schody a budova tvoří jeden celek, schody však nebyly předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, proto se jimi správní orgány a následně soud nezabývaly.

[33] V nyní posuzovaném případě schody, jejichž rozměry a polohu stěžovatelé napadají, nebyly vzhledem k výše uvedenému předmětem tohoto řízení, když nebyly předmětem řízení o dodatečném povolení změny stavby, proto o nich nemohl žalovaný a následně ani městský soud rozhodovat. To však nevylučuje předmětné schody z přezkumu jednou provždy. Pokud mají stěžovatelé za to, že schody existují v rozporu s kolaudačním rozhodnutím či kolaudačním souhlasem, mohou se samozřejmě v této věci obrátit na příslušný stavební úřad. Schody však nemohou být přezkoumávány v tomto řízení. Správní orgány, městský soud a nyní Nejvyšší správní soud nemohou rozšířit předmět řízení na základě odvolání, žaloby či kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se tak námitkami, v nichž stěžovatelé upozorňují pouze na nedostatky správního či soudního řízení spojené se schody, nezabýval.

[34] Po negativním vyhodnocení kasační námitky, že schody by měly být předmětem řízení, se tedy zdejší soud již nezabýval námitkami: 1) že stavebník neprokázal, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, když nemohl prokázat, že vystavené schody jsou v souladu s těmito požadavky; 2) že stavebník nedoložil poslední kolaudovaný stav, neboť z posledního kolaudačního rozhodnutí nevyplývají rozměry schodiště; 3) že skutečný stav neodpovídá předložené stavební dokumentaci, když stavebník zejména nedoložil řezy schodů; 4) že prováděné stavební práce jsou přístavbou a nikoli stavební úpravou, jak byly posouzeny ve správním řízení a aprobovány soudem, když došlo ke změně půdorysu stavby rozšířením schodů; 5) že soud neposoudil, zda je uvedená stavba v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, a to konkrétně že nevypořádal skutečnost, že schody mají v rozporu s vyhláškou hl. m. Prahy různou velikost.

[35] Stěžovatelé upozornili i na to, že žalovaný se nevypořádal s jejich odvolací námitkou, dle které z předložené dokumentace není zřejmé, zda vstup do pivnice nezasahuje na jejich pozemek parc. č. 628/168 proti jejich vůli. Z uvedené námitky nebylo zdejšímu soudu zcela zřejmé, zda jsou vstupem do pivnice myšleny schody či schody včetně otvoru na dveře, případně samotné dveře. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatelé v žalobě uváděli, že stavebník rozšířil načerno **vstupní schody**, aniž by k tomu měl souhlas vlastníka komunikace, vyšel Nejvyšší správní soud z toho, že i v kasační stížnosti minili slovem „vstup“ vstupní schody. Jelikož ty nejsou předmětem posuzovaného řízení, nebyl zdejší soud povinen se námitkou zabývat. Pro úplnost však uvádí, že pokud by vstupem byly míněny i dveřní otvory či dveře samé, jednalo by se o tvrzení nově se objevující až v kasační stížnosti, tedy tvrzení, k němuž Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží. Snad jediné v žalobě (na straně 3, v prvním odstavci) uvedené tvrzení, že stavebník umístil část stavby na pozemek stěžovatelů a zřídil vstupní otvory do pivnice se schodištěm, by mohlo být s notnou dávkou představivosti ztotožněno s nyní posuzovanou kasační námitkou. Toto žalobní tvrzení je však natolik obecné a vzhledem k ostatním částem žaloby neurčité, že se nedá považovat za dostatečně konkrétně vymezený žalobní bod podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a zdejší soud z něj proto při posouzení nastolené otázky nemohl vycházet.

III.B Nedůvodné námitky

[36] Již v samotné kasační stížnosti, ještě před jejím doplněním, stěžovatelé namítali, že městský soud rozhodl v jejich věci bez nařízení ústního jednání, přestože k tomu nedali souhlas, a ani je nevyzval, aby se k takovému postupu vyjádřili. Nejvyšší správní soud ověřil ze spisu městského soudu, že stěžovatelům bylo zasláno usnesení ze dne 7. 1. 2011, č. j. 3 A 142/2010 – 22, v němž byli vyzváni, aby ke své žádosti o přiznání odkladného účinku žalobě označili skutečnosti, které dokládají, že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro ně znamenaly nenahraditelnou újmu. Součástí tohoto usnesení je i poučení účastníků dle § 8 s. ř. s. a rovněž výzva a poučení podle § 51 odst. 1 s. ř. s., již jsou účastníci řízení vyzváni, aby zaslali ve lhůtě dvou týdnů vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání, a byli poučeni, že nebude-li vyjádřen nesouhlas, platí, že souhlas byl udělen (v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.). Usnesení společně s poučením a výzvou k vyjádření bylo stěžovatelům doručeno dne 19. 1. 2011 vložení do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky na adrese J. 519, J., kam byla písemnost doslána poštou. Soud má za prokázané, že se stěžovatelé s písemností seznámili, když na ni reagovali podáním ze dne 31. 1. 2011 nazvaným Doplnění žaloby se zdůvodněním návrhu na přiznání odkladného účinku, ve kterém na citované usnesení ze dne 7. 1. 2011, č. j. 3 A 142/2010 – 22, výslovně odkázali. Ve svém podání pouze doplňují žalobní námitky a vyjadřují se k důvodům pro přiznání odkladného účinku žalobě, souhlas či nesouhlas s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání není obsažen. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. tedy městský soud vyhodnotil, že souhlas udělen byl. Zdejší soud má za to, že výzva byla stěžovatelům prokazatelně doručena, ti ve stanovené lhůtě nevyjádřili nesouhlas, a jejich námitka je proto nedůvodná.

[37] Stěžovatelé dále vznesli námitku, že v řízení nebylo doloženo stanovisko Policie České republiky. Potřeba vyžádat si v posuzované věci závazné stanovisko Policie České republiky však nevyplývá ze žádného právního předpisu. Přitom je-li pro rozhodování správního orgánu nezbytné jakékoli stanovisko tzv. dotčeného správního orgánu, je nutnost jeho opatření výslovně uvedena v příslušném zákoně. Například dle § 16 zákona o pozemních komunikacích je policie dotčeným orgánem ve věcech stavby pozemní komunikace jiné než dálnice nebo rychlostní silnice. *A contrario* jestliže zákon výslovně nestanoví povinnost stavebního úřadu opatřit si závazné stanovisko Policie České republiky, není chybou, pokud si je neopatřil. Povinnost opatřit si závazné stanovisko policie nelze dovozovat z obecného ustanovení § 124 odst. 9 písm. e) zákona o silničním provozu. Na základě tohoto ustanovení by si případně mohl stavební úřad vyžádat vyjádření policie, pokud by měl ve stavebním řízení pochybnosti o navrženém řešení z hlediska bezpečnosti silničního provozu, případně sám stavebník v rámci předkládané projektové dokumentace může takové vyjádření doložit, aby předešel případným pochybnostem. Toto vyjádření by však nebylo závazným stanoviskem a stavební úřad by je hodnotil podle své úvahy (srov. § 50 odst. 4 správního řádu). S ohledem na uvedené v posuzovaném případě nebylo nezbytné vyžadovat závazné stanovisko Policie České republiky a městský soud vyhodnotil tuto otázku správně.

[38] Kasační námitka týkající se občanskoprávní námitky stěžovatelů je rovněž nedůvodná. Městský soud odmítl tuto námitku s odůvodněním, že se jedná pouze o paušální konstatování. S tím stěžovatelé nesouhlasí a uvádí, že jejich žalobní námitka byla dostatečně

konkrétní, když se jedná o námitku vlastníka komunikace parc. č. 628/168 a jejich výtku směřovala proti tomu, že se žalovaný nevypořádal s námitkou uvedenou v jejich odvoláních v bodech 7 a 9. V nich uváděli, že stavební úřad pochybil tím, že bez souhlasu vlastníka umožnil změnu užívání komunikace, čímž vlastníky nad míru přiměřenou poměrům omezil v jejich právech. Nejvyšší správní soud po prostudování žalobní námítky dává za pravdu městskému soudu. V žalobě je skutečně pouze paušálně konstatováno, že žalovaný se nevypořádal s občanskoprávními námitkami (přičemž stěžovatelé neuvedli, tak jako do kasační stížnosti, že se jedná o námitky, jež uváděli v bodech 7 a 9 svých odvolání), umožnil zásah do vlastnických práv a překročil vlastní pravomoc. V žalobě však chybí specifikace, jaké občanskoprávní námitky mají stěžovatelé na mysli, případně do kterých vlastnických práv jim bylo zasaženo. Takové neurčité vymezení žalobních bodů je v rozporu s ustanovením § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle kterého musí být ze žalobních bodů patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Dle názoru zdejšího soudu se proto městský soud nemohl se žalobní námitkou vypořádat jiným způsobem.

[39] Stěžovatelé dále brojí proti stanovisku odboru životního prostředí a dopravy, které je dle jejich názoru vadné. Vytýkají, že soud nepostupoval dle § 75 odst. 2 s. ř. s., tedy nepřezkoumal k jejich žalobní námitce zákonnost tohoto stanoviska, které bylo závazným podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Stěžovatelé však v žalobě k věci pouze uvedli velmi stručné shrnutí obsahu stanoviska a větu: „*O toto vadné rozhodnutí a stanovisko, která žalobci rovněž napadají argumentem pominutých účastníků řízení, se žalobou napadené rozhodnutí opírá.*“, jiné námitky ve vztahu ke stanovisku odboru životního prostředí a dopravy nevznikli. Městský soud se stěžovateli specifikovanou žalobní námitkou týkající se jejich účastenství zabýval, když uvedl, že stanovisko bylo vydáno dle § 154 správního řádu. Správní orgán při vydávání stanovisek nevede správní řízení, tudíž zde nejsou účastníci řízení, a tím spíše opominutí účastníci řízení. S uvedeným Nejvyšší správní soud v zásadě souhlasí, jedinou výtkou je právní kvalifikace závazného stanoviska, jež bylo vydáno dle § 149 správního řádu, nikoli dle § 154 správního řádu. Je ovšem pravdou, že postup, při němž je závazné stanovisko vydáno, není řízením ve smyslu části druhé, resp. části třetí správního řádu, ale jde o jakýsi neformální postup dle části čtvrté správního řádu, tedy dle § 154 – 158 správního řádu (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád, 4. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013. str. 616), jak bylo zjevně městským soudem myšleno. Ve své podstatě se tak jedná pouze o minimální pochybení, které v žádném případě nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Městský soud se tedy vypořádal se žalobní námitkou stěžovatelů dotýkající se závazného stanoviska odboru životního prostředí a dopravy v celém rozsahu, jiné vady nebyly vytýkány, a tudíž nebyl dán důvod pro postup dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Ani tato kasační námitka nebyla shledána důvodnou.

III.C Nepřípustné námitky

[40] V kasační stížnosti se dále objevují námitky, jež stěžovatelé neuplatnili v řízení před městským soudem. Takové námitky jsou však ze své povahy nepřípustné, což vyplývá výslovně z § 104 odst. 4 s. ř. s., proto se jimi Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. K uvedenému ustanovení s. ř. s. se zdejší soud ve své judikatuře vyslovil již mnohokrát, jako příklad lze uvést argumentaci obsaženou v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155: „...kasační stížnost (respektive její část) je nepřípustná, opírá-li se o důvody, které nebyly uplatněny v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, přestože stěžovatel tak

učinit mohl. Zde je především nutno předeslat, že citované ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. [pozn. nyní ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s.]), vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu vigilanti bus jura postupovali v řízení shora popsaným způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponesou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky.“

[41] Konkrétně se zdejší soud nezabýval následujícími nepřipustnými námitkami: 1) že se žalovaný spoléhal pouze na vyjádření jedné strany (myšleno stavebníka) a nezjistil tak stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti; 2) že žalovaný porušil svou povinnost postupovat ve vztahu k dotčeným stranám nestranně; 3) že nenařídil ohledání na místě; 4) že nevedl územní řízení, přestože dle § 81 stavebního zákona je rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území nutné, pokud stavba má nové nároky na dopravní a technickou infrastrukturu; 5) že žalovaný pochybil, když v rámci odvolacího řízení neposuzoval věcnou správnost stanovisek, zejména stanoviska odboru životního prostředí a dopravy, ačkoli stěžovatelé uváděli konkrétní připomínky (např. poukazovali na možný střet automobilů s chodci nebo na skutečnost, že dodatečně povolená stavba pivnice byla částečně vybudována ze zásobovacích chodeb).

IV. Závěr a náklady řízení

[42] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[43] Stěžovatelé, kteří neměli v řízení úspěch, nemají ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. června 2014

JUDr. Radan Malík
předseda senátu