



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **RAJZL EXPORT IMPORT, s. r. o.**, se sídlem Uherské Hradiště, Dlouhá 205, zastoupený JUDr. Tomášem Hrdličkou, advokátem se sídlem Brno, Údolní 53, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Zlín, Třída Tomáše Bati 21, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** 1) L. H., 2) Ing. Z. R., 3) SLOVÁCKO, stavební bytové družstvo, se sídlem Uherské Hradiště, Průmyslová 1144, 4) Ing. M. V., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2013, č. j. 62 A 41/2012 - 108,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2013, č. j. 62 A 41/2012 - 108, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného (dále též „stěžovatel“) ze dne 16. 3. 2012, č. j. KUZL 14544/2012, sp. zn. KUSP 4073/2012 ÚP-No, bylo dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), zčásti změněno rozhodnutí Městského úřadu Uherské Hradiště, stavebního

odboru (dále též „stavební úřad“), ze dne 7. 11. 2011, č. j. SO/65285/10/13611/2010/St/Z53, tak, že z písemného vyhotovení rozhodnutí stavebního úřadu byl vypuštěn pojem „usnesení“, který byl nahrazen pojmem „rozhodnutí“ a současně byla část výroku stavebního úřadu vypuštěna a nahrazena výrokem tak, že žádost žalobce na vydání územního rozhodnutí na umístění stavby „Školící středisko Rajzl, ul. Dlouhá“ na pozemcích stavební parcela číslo 614 a 583 a pozemková parcela číslo 653/10 v katastrálním území Uherské Hradiště se podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), zamítá (stavební úřad žádost žalobce zamítl a územní řízení zastavil). Ve zbytku bylo rozhodnutí stavebního úřadu potvrzeno a odvolání žalobce zamítnuto.

[2] Stěžovatel dospěl k věcně stejnému závěru jako stavební úřad, který zamítl žádost žalobce na vydání územního rozhodnutí s odůvodněním, že záměr žalobce neodpovídá ustanovení § 90 stavebního zákona, neboť odporuje požadavku na dostatečné proslunění okolních staveb (konkrétně domu č. p. 427) dle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vyhláška“). Rodinný dům č. p. 427 dle stěžovatele není řadovým domem, na tuto skutečnost nelze usuzovat jen z toho, že nemá ve štitových stěnách umístěných na hranicích pozemku okna. Podle stěžovatele *„rozhodným pro posouzení, zda se jedná o řadový dům, je především ta skutečnost, zda domy tvoří skupinu a navazují (přiléhají) na další domy. Za řadový dům se považuje dům ve skupině nejméně 3 řadových domů na sebe navazujících přilehlými vlastními nebo společnými zdmi. Rodinný dům č. p. 427 však nemá žádnou společnou zeď s jiným domem ani na další domy nenavazuje, ale právě naopak, jednotlivé sousední rodinné domy (v nejbližším okolí) vytvářejí mezi sebou volný prostor.“*

[3] Stěžovatel rovněž v napadeném rozhodnutí dovodil, že stavební úřad nepochybil, jestliže při posouzení proslunění stavby rodinného domu č. p. 427 vycházel ze současného stavu stavby tohoto rodinného domu, přestože stavební úpravy domu č. p. 427 byly provedeny v rozporu s povolením stavebního úřadu ze dne 22. 10. 1997, zn. SO/641/FB52/97/Zu, a nebyly dosud zkolaudovány, protože vlastník domu č. p. 427 podal žádost o dodatečné povolení těchto nepovolených stavebních úprav a projevil tak zájem na jejich legalizaci.

[4] Stěžovatel dospěl také k závěru, že ani v případě, kdy by stavební úřad k těmto nepovoleným stavebním úpravám nepřihlédl a vycházel ze stavu schváleného povolením ze dne 22. 10. 1997, nebyly by požadavky na proslunění domu č. p. 427 po výstavbě navrhované stavby školícího střediska dodrženy, neboť ze studie (odborného posudku) proslunění domu č. p. 427 by po výstavbě školícího střediska bylo prosluněno jen 39,8%, což ani v tomto případě neodpovídá požadavku stanovenému v § 13 odst. 3 vyhlášky.

[5] Žalobce podal proti rozhodnutí stěžovatele žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který ji nyní napadeným rozsudkem ze dne 12. 12. 2013, č. j. 62 A 41/2012 - 108, dle ust. § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,

pokračování

ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), vyhověl; rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobce v řízení před krajským soudem namítal nesprávné právní posouzení věci, kterého se stěžovatel měl dopustit při přezkumu prvostupňového rozhodnutí. Uvedl, že nesouhlasí s tím, že stavba č. p. 427, která se nachází na sousedním pozemku, je samostatně stojícím domem. Toto nesprávné posouzení mělo dle jeho názoru vliv na určení správné hodnoty proslunění podle § 13 vyhlášky. Tato stavba je totiž umístěna v řadové zástavbě a hodnota proslunění této nemovitosti ve výši 39,8 % je v souladu s technickými požadavky. Žalobce dále poukázal na to, že stav domu č. p. 427 také neodpovídá stavu, který předpokládala stavební dokumentace předložená k žádosti o vydání stavebního povolení v roce 1997, neboť stavebník v mezidobí protiprávně zvětšil podlahovou plochu, čímž došlo ke změně v poměrech zastínění. Žalobce uvedl, že uvedený zásah mu nemůže být na újmu.

[7] Z hlediska právního hodnocení věci krajský soud konstatoval, že byt je v současné době dům č. p. 427 domem samostatně stojícím, nachází se v místě řadové zástavby a je tedy třeba jej považovat za dům řadový. Vzhledem k tomu, že z pravé strany domu č. p. 427 stojí samostatně stojící dům a od domu č. p. 427 je oddělen částí zahrady, je třeba dům č. p. 427 podle krajského soudu považovat za koncový řadový dům, neboť řadová zástavba domem č. p. 427 v dané ulici končí. Krajský soud shledal, že stěžovatel nesprávně posoudil stavbu č. p. 427 jako samostatně stojící dům. Uvedená nesprávnost ovšem nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť požadavek na proslunění samostatně stojícího domu i koncového řadového domu je stejný a dle § 13 odst. 3 vyhlášky činí nejméně polovinu součtu podlahových ploch všech obytných místností bytu.

[8] Námitku, že dům č. p. 427 měl být posuzován dle stavu stavebně povoleného a nikoli dle stavu, v jakém se ve skutečnosti nachází, shledal soud důvodnou. Správní orgán je sice dle názoru soudu povinen vzít v potaz skutečný stav věci, je však třeba dbát, aby byl tento stav v souladu se stavem právním. Pokud tedy vlastník domu č. p. 427 prováděl stavební úpravy v rozporu se stavebním povolením, aniž by dosud došlo k dodatečnému povolení těchto úprav, nelze dle krajského soudu při posuzování proslunění této stavby vycházet ze skutečného stavu (tedy stavu domu, který není zkolaudován a je v rozporu se stavebním povolením). Jestliže tedy stavební úřad v daném případě řízení nepřerušil a nevyčkal, zda nepovolené stavební úpravy budou dodatečně povoleny (či bude nařízeno jejich odstranění), měl dle krajského soudu vycházet ze stavu domu č. p. 427, který byl v souladu se stavebním povolením z roku 1997.

[9] Uvedené pochybení by dle krajského soudu nemělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, pokud by bylo pravdivé tvrzení, že z celkového počtu ploch obytných místností domu č. p. 427 bylo po realizaci stavby ve srovnání se stavem v roce 1997 prosluněno toliko 39,8 %. Krajský soud ovšem dospěl k závěru, že součástí správního spisu je sice studie proslunění domu č. p. 427 podle schválené projektové dokumentace jeho stavebních úprav z roku 1997, která byla žalobcem předložena v odvolacím řízení, nicméně z této studie nevyplývá závěr, že by po realizaci stavby školicího střediska bylo prosluněno

jen 39,8 % z celkového počtu ploch obytných místností domu č. p. 427, nýbrž závěr, že „*při porovnání ploch prosluněných místností domů č. p. 427 před výstavbou a po výstavbě školicího střediska vychází, že plocha zbývající prosluněné místnosti po výstavbě školicího střediska bude činit 39,8 % ploch původně prosluněných.*“ Ve zmíněné studii tedy podle názoru krajského soudu není uvedeno, že podle stavu odpovídajícímu stavebnímu povolení z roku 1997, který je pro posouzení proslunění rozhodný, bude součet podlahových ploch prosluněných obytných místností 39,8 % součtu podlahových ploch všech obytných místností bytu, ale je zde uvedeno, že po dokončení stavby bude činit 39,8 % ploch původně prosluněných. Krajský soud proto uzavřel, že závěr stěžovatele, že by z celkového počtu ploch obytných místností domu č. p. 427 bylo po realizaci stavby prosluněno toliko 39,8 %, nemá oporu ve správním spisu, neboť ze studie proslunění stavby nevyplývá. Uvedená vada přitom mohla mít dle krajského soudu vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

II.

Kasační stížnost stěžovatele

[10] Rozsudek krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, a to z důvodů nesprávného posouzení právní otázky soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítl, že dům sousedící s nemovitostí žalobce (č. p. 427) se koncovým řadovým domem stane teprve v případě, pokud by byla navrhovaná stavba školicího střediska realizována. V současné době, kdy tento dům stojí samostatně a z žádné strany na něj nenavazuje žádný jiný dům, je rodinný dům č. p. 427 domem samostatně stojícím.

[12] K argumentaci krajského soudu zpochybňující výpočet proslunění předmětné nemovitosti stěžovatel uvedl, že právní úprava proslunění dle § 13 vyhlášky vychází z technických požadavků stanovených technickou normou ČSN 734301 Obytné budovy 4.3 Proslunění a podle ust. § 13 odst. 2 vyhlášky je posuzování proslunění dle této normy závazné. V odstavci 4.3.2 uvedené normy jsou pod písmeny a) až e) uvedeny podmínky, které musí být splněny, aby obytná místnost mohla být považována za prosluněnou. Ani jedna z tam uvedených podmínek se neváže na procentuální vymezení plochy obytné místnosti, tedy názor krajského soudu, že studie uvádí informaci o procentuálním vymezení snížení prosluněnosti je nesprávný, neboť tento údaj není k posouzení potřebný.

pokračování

[13] Ať už v předmětné studii byla formulace týkající se proslunění domu č. p. 427 zavádějící, byla naprosto shodně pochopena jak žalobcem, tak i stěžovatelem. Tedy, že se jedná o výpočet součtu podlahových ploch prosluněných obytných místností dle odst. 4.3.2 zmíněné ČSN vůči součtu všech podlahových místností - původně všech prosluněných.

[14] Žalobce ve své žalobě hodnotu proslunění rodinného domu č. p. 427 nijak nezpochybil, neboť uvedená hodnota proslunění vychází z posudku předloženého právě jím; uvedl následující: „Dle názoru žalobce posoudil žalovaný nesprávně charakter rodinného domu č. p. 427, když jej vyhodnotil jako samostatně stojící dům. V tomto směru neposoudil žalovaný správně skutkový stav, neboť jde jednoznačně o stavbu, která je v řadové zástavbě a je umístěna v odsunutě stavební čáře. Potom argument nedostatečného proslunění nemůže obstát. Dle názoru a měření odvolatele činí proslunění domu č. p. 427 39,8 %. Tím je splněna podmínka ustanovení § 13 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb. Dle citovaného právního předpisu postačuje jako dostatečná hodnota 33 %.“

[15] Dle názoru stěžovatele tedy krajský soud nesprávně vyhodnotil závěr (nesprávně posoudil právní otázku) výše uvedené studie proslunění domu č. p. 427, ani svůj právní závěr dostatečně nezdůvodnil. Z předložené studie je zřejmé, že v současné době má předmětný dům prosluněny všechny obytné místnosti, a to jak v 1. NP, tak i ve 2. NP. Z původní projektové dokumentace z roku 1997 vyplývá, že součet ploch všech těchto prosluněných obytných místností činí celkem 83,3 m², což představuje 100 % ploch obytných místností. Po výstavbě předmětného školicího střediska by zůstala prosluněna pouze jedna místnost ve 2. NP, jejíž plocha činí 33,2 m², což je 39,8 % z celkového součtu všech ploch obytných místností. Původní proslunění tedy činí 100 % součtu podlahových ploch všech obytných místností v tomto rodinném domě, když jsou všechny obytné místnosti prosluněny. Navrhovaná stavba školicího střediska by dům č. p. 427 ovlivnila natolik, že z původního 100 % proslunění všech obytných místností, by byla prosluněna jen jedna místnost o celkové ploše 33,2 m², což je 39,8 % z celkového počtu obytných ploch.

[16] Ust. § 13 odst. 3 vyhlášky stanoví, že u samostatně stojících rodinných domů, dvojdomů a koncových řadových domů má být součet podlahových ploch prosluněných obytných místností roven nejméně jedné polovině součtu podlahových ploch všech obytných místností bytu. Z výše uvedeného je dle názoru stěžovatele zřejmé, že navrženou stavbou dojde k porušení § 13 odst. 3 vyhlášky. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[17] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil, nevyjádřily se ani osoby zúčastněné na řízení.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a jedná za něj zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, jež je vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatňoval. Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III. A.

Úvodem ke kasačním námitkám stěžovatele

[20] Úvodem k vypořádání kasačních námitek stěžovatele považuje soud za potřebné stručně shrnout podstatu projednávané věci.

[21] Aby byl žalobce se svým návrhem na umístění stavby školícího střediska úspěšný, potřeboval v územním řízení prokázat, že dům č. p. 427 je třeba považovat za „řadový dům“ a „součet podlahových ploch jeho prosluněných obytných místností [je] roven nejméně jedné třetině součtu podlahových ploch všech jeho obytných místností“ (§ 13 odst. 2 vyhlášky), eventuelně, že se jedná o „samostatně stojící rodinný dům, dvojdom případně koncový řadový dům“ a „součet podlahových ploch prosluněných obytných místností [je] roven nejméně jedné polovině součtu podlahových ploch všech obytných místností bytu“ (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Uspěl-li by alespoň v té části, v níž namítal, že se jedná o dům řadový, mohl by dle sdělení (výzvy) stavebního úřadu ze dne 10. 3. 2011, požádat o udělení výjimky z limitů uvedených v § 13 odst. 2 vyhlášky. Jednalo-li by se o případ druhý, pak vyhláška dle závěrů stěžovatele (rozhodnutí stěžovatele ze dne 10. 8. 2011, č. j. KUZL 57865/2011, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 2. 5. 2011, č. j. MUUH-SO/23636/2011/5442/2011/St/R108, jímž nebyla pro předmětnou stavbu povolena výjimka z § 13 odst. 2 vyhlášky, a řízení o povolení výjimky stěžovatelem zastaveno) neumožňovala takovou výjimku z § 13 odst. 3 vyhlášky žalobci udělit (§ 54 vyhlášky).

[22] Podle studie předložené samotným žalobcem by úroveň proslunění domu č. p. 427 činila „po navržené výstavbě 28 % původně prosluněných ploch místností v domě.“ Uvedený výpočet by tedy, jak vyplývá z výše uvedeného, žalobci umožnil získat vyhovující územní rozhodnutí pouze v případě udělení výjimky ze stanovených limitů; výjimku bylo ovšem dle názoru stavebního úřadu možné udělit jen ve vztahu k § 13 odst. 2 vyhlášky. Žalobce proto tvrdil a prokazoval, že rodinný dům č. p. 427 je třeba právě za „řadový dům“ ve smyslu § 13 odst. 2 vyhlášky považovat.

[23] Současně žalobce namítal, že podle jím předložené studie by úroveň proslunění domu č. p. 427, za předpokladu, že by vlastník této nemovitosti nepostupoval v rozporu s

pokračování

projektovou dokumentací schválenou v roce 1997, činila po navržené výstavbě „39,8 % ploch původně prosluněných místností“. Podle žalobce je třeba odhlédnout od nezákonného postupu vlastníka domu č. p. 427, který znemožnil žalobci limity proslunění splnit. V případě úspěchu této argumentace, a jestliže by dům č. p. 427 byl považován za „řadový dům“, by limit dle ust. § 13 odst. 2 vyhlášky byl splněn.

[24] Žalobce se svojí argumentací úspěch v územním řízení neměl a následně ji učinil obsahem správní žaloby podané u krajského soudu. V ní konkrétně namítl, že dům č. p. 427 je domem řadovým a neodpovídá projektové dokumentaci z roku 1997. Žádné další žalobní námitky jeho podání neobsahovalo.

[25] Krajský soud se s obsahem jeho žaloby vypořádal tak, že v rámci prvního žalobního bodu dospěl k závěru, že dům č. p. 427 není domem řadovým, jak uváděl žalobce, ani „samostatně stojícím domem“, jak tvrdil stěžovatel. Dle názoru krajského soudu se totiž jedná o „koncový řadový dům“. Na tento se však vztahují stejné limity jako na dům samostatně stojící. Pochybení stěžovatele proto nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[26] Ve vztahu ke druhému bodu dal krajský soud za pravdu žalobci, když uvedl, že stěžovatel měl skutečně odhlédnout od nezákonného postupu stavebníka domu č. p. 427 a posoudit splnění limitů proslunění dle stavu této nemovitosti dle projektové dokumentace z roku 1997. Vzhledem k tomu, že vyhodnotil předmětný dům jako „koncový řadový dům“, u něhož je třeba zachovat limit proslunění ve výši 50 %, dospěl krajský soud k závěru, že ani toto pochybení by nemuselo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, bylo-li by tvrzení o proslunění domu ve výši 39,8 % pravdivé.

[27] Následně pak krajský soud posoudil i otázku správnosti závěru stěžovatele týkajícího se dosažené úrovně proslunění ve srovnání se stavem domu č. p. 427 dle projektové dokumentace z roku 1997; konstatoval, že ve studii předložené žalobcem „není uvedeno, že podle stavu odpovídajícího stavebnímu povolení z roku 1997, který je pro posouzení proslunění domu č. p. 427 rozhodný, bude součet podlahových ploch prosluněných obytných místností 39,8 % součtu podlahových ploch všech obytných místností bytu, ale je zde uvedeno, že po realizaci stavby bude činit prosluněnost 39,8 % ploch původně prosluněných.“ S ohledem na tuto skutečnost následně napadené správní rozhodnutí stěžovatele zrušil.

[28] V nyní podané kasační stížnosti stěžovatel rozporuje posouzení krajského soudu. Uvádí, že dům č. p. 427 není koncovým řadovým domem. Tímto se dle jeho názoru stane až po realizaci stavby navrhované žalobcem. Do té doby je dům třeba považovat za dům samostatně stojící.

[29] Ve zbývajících částech své argumentace pak stěžovatel napadl postup krajského soudu, který zrušil jeho rozhodnutí na základě údajných vad studie proslunění; tyto žalobce neučinil předmětem sporu před krajským soudem a mezi účastníky byly nesporné. Stěžovatel tedy namítá, že krajský soud překročil dispoziční zásadu, jestliže se zabýval mezi účastníky nespornou otázkou úrovně proslunění domu č. p. 427.

[30] V souvislosti se závěry krajského soudu dále stěžovatel namítá, že posouzení krajského soudu ani není správné. Z předložené studie je dle názoru stěžovatele zřejmé, že v současné době má dům č. p. 427 prosluněny všechny obytné místnosti. Z projektové dokumentace z roku 1997 vyplývá, že součet ploch všech těchto prosluněných obytných místností činí celkem 83,3 m², což představuje 100 % ploch obytných místností. Po výstavbě navržené stavby by zůstala prosluněna pouze jedna místnost ve 2. NP, jejíž plocha činí 33,2 m², což je 39,8 % z celkového součtu všech ploch obytných místností. Původní proslunění tedy činí 100 % součtu podlahových ploch všech obytných místností v tomto domě, když jsou všechny obytné místnosti prosluněny. Navrhovaná stavba školícího střediska by dům č. p. 427 ovlivnila natolik, že z původního 100 % proslunění všech obytných místností, by byla prosluněna jen jedna místnost o celkové ploše 33,2 m², což je 39,8 % z celkového počtu obytných ploch.

[31] Stěžovatel tedy namítá, že předmětná studie proslunění sice neodpovídá na otázku limitu proslunění použitím formulace uvedené v § 13 vyhlášky, avšak z jejího obsahu je odpověď na splnění limitů proslunění zřejmá. Studie se sice na jedné straně vyjadřuje ke změně proslunění oproti původnímu stavu dle projektové dokumentace z roku 1997, na straně druhé byl původní stav ovšem takový, že všechny obytné místnosti v domě byly prosluněny. Tzn., že ačkoliv je jazyk použitý autorem studie zmatečný, odpovídá přesně na relevantní otázku, tj. kolik obytných ploch domu č. p. 427 bude po realizaci navržené stavby prosluněno.

[32] Posouzení krajského soudu týkající se nutnosti posouzení limitů proslunění podle stavu dle projektové dokumentace z roku 1997 stěžovatel v kasační stížnosti nenapadl. Nejvyšší správní soud se proto touto otázkou vzhledem k dispoziční zásadě ovládající správní soudnictví (viz také dále část III. A. 2.) nebude zabývat a nijak v tomto směru správnost závěrů krajského soudu nehodnotí.

III. A. 1.

Charakter rodinného domu č. p. 427

[33] V první kasační námitce stěžovatel namítá, že dům č. p. 427 je domem samostatně stojícím, koncovým řadovým domem by byl teprve v případě realizace navrhované stavby školícího střediska. Z této námitky také plyne otázka, k jakému okamžiku má být posuzováno splnění zákonných podmínek pro vydání územního rozhodnutí.

[34] Uvedená otázka již byla judikaturou správních soudů řešena. Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 31. 8. 2000, č. j. 7 A 89/98 – 35, uvedl, že „stavební úřad v územním řízení při posuzování splnění obecných technických požadavků na výstavbu ve smyslu § 37 odst. 2 stavebního zákona [pozn.: nyní § 90 písm. c) stavebního zákona] zkoumá možnost vlivu umísťované stavby na sousední pozemek podle skutečného stavu a podle stávajícího využití v době rozhodování...Splnění všech zákonných podmínek pro vydání územního rozhodnutí

pokračování

posuzuje stavební úřad ke dni vydání rozhodnutí.“ Zdejší soud neshledal jakékoli důvody pro odklon od uvedeného závěru.

[35] Definici pojmu „řadová zástavba“ či „řadový dům“ stavební zákon a vyhláška neobsahuje, nicméně rozlišují mezi „samostatně stojícím domem, „řadovým domem“ a počítají také s „prolukou v řadové zástavbě.“

[36] Nejvyšší správní soud konstatuje, že samostatně stojícími domy jsou domy, které mezi sebou mají volný prostor. Oproti tomu řadové domy jsou logicky domy, které mezi sebou volný prostor nemají, nepředstavuje-li volný prostor proluku v řadové zástavbě. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. 30 Ca 58/2001, dovodil, že „rozhodujícím kritériem řadové zástavby je vzájemná návaznost staveb na sebe bez ohledu na jejich délky, šířky či výšky.“

[37] Při definování pojmu „řadová zástavba“ lze vyjít také z definice uvedené v příloze č. 6 vyhlášky č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů: „Za řadový rodinný dům se pro účely oceňování považuje rodinný dům v řadě minimálně dvou rodinných domů, které na sebe navazují nejméně 1/2 délky společné zdi. Za řadový rodinný dům vnitřní se považuje rodinný dům, který má dvě společné zdi se sousedními rodinnými domy, řadový rodinný dům koncový navazuje pouze jednou společnou zdí na sousední rodinný dům.“ Při aplikaci této definice je však nutno vzít v úvahu, že byla vytvořena pro účely oceňování majetku, je proto nutné v územním řízení také přihlížet i k další kritériím. Citovaná vyhláška přitom byla následně zrušena vyhláškou č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, která byla poté zrušena vyhláškou č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku. Posledně dvě uvedené vyhlášky pak již definici řadového domu neobsahují, rozlišují však mezi dvojdomky a řadovým domem. Obdobně mezi dvojdomem a řadovým domem rozlišuje rovněž vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů. Výše uvedená definice se proto neuplatní především v části, v níž jako podmínku stanovení domu jako řadového uvádí jeho umístění v řadě alespoň dvou domů, neboť v takovém případě jde o dvojdomek; o řadový dům se bude jednat až v případě řady minimálně tří domů.

[38] Je proto možné konstatovat, že právní úprava rozlišuje mezi domem samostatným, dvojdomkem a domem řadovým, za který se, jak správně žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, považuje dům, kdy alespoň tři rodinné domy k sobě přiléhají částí obvodové zdi. Tato definice však nepočítá s existencí stavební proluky (dále jen „proluka“).

[39] Pojem „proluka“ je termín užívaný ve stavebních předpisech, a to např. v § 58 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, nebo v § 12 odst. 5 vyhlášky, podle kterého při *doplňování stávající souvislé zástavby výstavbou v prolukách*, popřípadě formou nástaveb a přístaveb, *se posuzuje vliv na stínění okolních budov porovnáním se stavem při úplné souvislé*

zástavbě, zejména s výškovou úrovní zástavby a půdorysným rozsahem. Pojem „proluka“ však není v právních předpisech opět výslovně definován. Lze ovšem souhlasit s definicí tohoto pojmu uvedenou např. v Metodické pomůcce k umísťování staveb v prolukách Ministerstva pro místní rozvoj, odboru stavebního řádu, z června 2013: „Pojem „proluka“ je terminus technicus běžně užívaný nejen odbornou, ale též laickou veřejností. V prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu je pojem „proluka“ užíván s cílem umožnit doplnění stávající souvislé zástavby vhodnou stavbou při respektování všech urbanistických a architektonických zásad a zároveň zajistit vhodné podmínky pro vnitřní prostředí staveb (např. denní osvětlení a proslunění), a to jak staveb pro bydlení, tak i staveb nebytových. Přestože je pojem „proluka“ užíván v předpisech stavebního práva, stavební zákon jej nedefinuje. Definici lze nalézt ve vyhlášce hl. m. Prahy č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy 2, v české technické normě ČSN 73 4301 – Obytné budovy nebo v Naučném slovníku architektury (SNTL 1961) od Doc. Ing. Arch. Dr. Bohuslava Syrového: • Čl. 3 odst. 1 písm. l) vyhlášky hl. m. Prahy č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy 2: „Prolukou se rozumí nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě včetně nezastavěného nároží, který je určen k zastavění; v zástavbě rodinných domů se prolukou rozumí také nezastavěný pozemek v souvislé řadě pozemků stávajících rodinných domů včetně volného pozemku na nároží ulic, určený k zástavbě rodinným domem“, ČSN 73 4301 – Obytné budovy – Poznámka k čl. 4.3.4.: „Prolukou se rozumí dočasně nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, který je určen k zastavění. Pro nezastavěné nároží (např. při blokové zástavbě) lze použít termín rohová proluka“, Doc. Ing. Arch. Dr. Bohuslav Syrový – Architektura – Naučný slovník (SNTL 1961): „Proluka – nezastavěné místo vzniklé vybouráním některé části v souvislém zastavění nebo ponecháním volné parcely v zastavěné řadě.“

[40] Lze proto uzavřít, že za řadový dům je třeba považovat také dům ve stávající souvislé zástavbě řady alespoň tří domů a proluk, kterými se rozumí nezastavěné pozemky ve stávající souvislé řadě pozemků stávajících domů včetně volného pozemku na nároží ulic, který je určený k zástavbě domem. Za řadový dům je proto třeba považovat i dosud „samostatně“ stojící dům, jestliže jednou nebo oběma zdmi přímo navazuje na proluku, tj. pozemek určený k zastavění domem v souvislé řadové zástavbě.

[41] S výše uvedeným je závěr krajského soudu o posouzení domu č. p. 427 v souladu. Pozemek, na kterém je žalobcem navrhovaná stavba školícího střediska, je pozemkem určeným k zastavění, přičemž z obou stran na něj navazují domy a jeho zastavěním bude doplněna stávající zástavba, což potvrzuje i sám stěžovatel. Tyto domy budou na sebe navazovat společnými zdmi, a to dům, který má být v řadové zástavbě postaven, dvěma společnými zdmi a dům č. p. 427 jednou společnou zdí s domem, který má být postaven na předmětném pozemku. Jde tedy o pozemek, proluku v řadové zástavbě. Existenci této proluky stěžovatel při svém závěru o nemovitosti č. p. 427 jako domu samostatně stojícího opomíjí.

[42] Nejvyšší správní soud se tedy se závěrem krajského soudu ztotožňuje a námitka stěžovatele důvodná není.

K porušení dispoziční zásady krajským soudem

pokračování

[43] K otázce rozsahu soudního přezkumu ve správním soudnictví se zdejší soud v minulosti již vícekrát vyjádřil. Konkrétně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na adrese www.nssoud.cz) uvedl, že v případě ochrany před nezákonným rozhodnutím je na žalobci, aby v zákonné lhůtě soustředil důvody, v jejichž mezích má být rozhodnutí soudem zkoumáno: „*Soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná.*“

[44] Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá napadené výroky správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Z toho vyplývá, že řízení ve správním soudnictví je striktně založeno na dispoziční zásadě. Tato zásada se promítá i do § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., které ukládá žalobci povinnost specifikovat žalobní tvrzení, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky přezkoumávaného správního rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Označením napadených výroků předmětného rozhodnutí a vymezením žalobních bodů vytyčí žalobce rámec soudního přezkumu; tento princip je prolomen pouze výjimečně (§ 76 odst. 2 s. ř. s.)

[45] Určující pro rozsah přezkumu před správním soudem je tedy, až na výjimky, řádná žaloba. V jejích mezích soud zkoumá napadené rozhodnutí; zjistí-li namítanou nezákonnost či vady řízení, zruší napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a podle odst. 4 téhož ustanovení věc vrátí k dalšímu řízení žalovanému.

[46] Žalobní námitky proti rozhodnutí stěžovatele spočívaly jen v tom, že dům č. p. 427 je třeba považovat za dům řadový a současně, že neodpovídá projektové dokumentaci z roku 1997. Krajský soud při posouzení těchto námitek dospěl k závěru, že pro posouzení relevance projektové dokumentace z roku 1997 je třeba se zabývat také otázkou stanovení procentuálního limitu pro proslunění staveb podle § 13 odst. 3 vyhlášky nacházejícího se ve studii proslunění. Učinil tak přesto, že námitka nesprávného výpočtu proslunění rodinného domu č. p. 427, resp. vad studie proslunění, nebyla obsažena ve správní žalobě a šlo o skutečnost, která mezi účastníky řízení byla nesporná.

[47] Uvedené body právní argumentace krajského soudu sice spolu souvisí, nejde však o závislost takovou, kdy by bylo vypořádání žalobcem vznesených námitek nemožné, aniž by soud přistoupil k vypořádání otázky další, tj. posouzení stanovení procentuálního limitu pro proslunění staveb podle žalobcem předložené studie. To ostatně dokládá i to, že krajský soud se v napadeném rozsudku zcela s žalobcem uplatněnými námitkami vypořádal a dovodil, že stavební úřad a stěžovatel měli posoudit splnění limitu proslunění podle stavu, v němž se dotčený dům č. p. 427 měl dle schválené projektové dokumentace z roku 1997 nacházet. Vypořádal-li však krajský soud nad rámec žalobních námitek také otázku správnosti obsahu studie proslunění, postupoval v rozporu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť vybočil mimo rámec žalobních námitek. Zhodnocení dané otázky přitom bylo rozhodujícím důvodem pro vyhovění žalobě.

[48] Krajský soud tedy nepostupoval v souladu s dispoziční zásadou, na níž je soudní řízení správní založeno. Správní soud není oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí a v jejich mezích posuzovat zákonnost tohoto správního aktu. Pokud krajský soud přezkoumává správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), má žalobce i žalovaný legitimní očekávání, že žalobními body byl nastaven referenční rámec soudního přezkumu.

[49] Jestliže krajský soud přezkoumal a poté zrušil žalobou napadené rozhodnutí z důvodu (žalobní bod), který nebyl žalobcem uplatněn, znemožnil tímto postupem účastníkům řízení, zejména stěžovateli, aby se mohl vyjádřit a předložit argumentaci k otázce, kterou, ač nebyla namítána v žalobě, vzal krajský soud za rozhodnou. Krajský soud tak zasáhl do práva stěžovatele na rovné postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) a zatížil své rozhodnutí vadou, která má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č.j. 7 Afs 216/2006 – 63).

[50] Pouze pro úplnost v této souvislosti Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovateli je třeba dát za pravdu i v tom, že závěry krajského soudu o výpočtu proslunění nebyly správné. Z předmětné studie oslunění je totiž zřejmé, že původně byly dotčené obytné místnosti domu č. p. 427 prosluněny všechny, tj. 100%. Po výstavbě navržené stavby by pak zůstala prosluněna pouze jedna místnost ve 2. NP, jejíž plocha činí 33,2 m², což je 39,8 % z celkového součtu všech ploch obytných místností.

IV.

Závěr a náklady řízení

[51] Nejvyšší správní soud vzhledem ke shora uvedeným důvodům dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 *věta první před středníkem* s. ř. s. zrušil.

[52] Zruší-li zdejší soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[53] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je o kasační stížnosti rozhodováno zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[54] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

pokračování

V Brně dne 29. srpna 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu