



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **a) R. K., b) R. K.**, zastoupeni Mgr. Milošem Znojemským, advokátem, se sídlem Velké náměstí 29, 500 03 Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2013, č. j. KrÚ-57836/131/2013/OMSŘI/Es-2, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 18. 6. 2014, č. j. 52 A 77/2013 - 103,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 18. 6. 2014, č. j. 52 A 77/2013 - 103, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 18. 9. 2013, č. j. KrÚ-57836/131/2013/OMSŘI/Es-2, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobcům k rukám Mgr. Miloše Znojemského, advokáta, na náhradě nákladů řízení celkem **44.459 Kč** do 60 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Městský úřad Litomyšl (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 17. 6. 2013, č. j. MěÚ Litomyšl 04155/2013, rozhodl dle § 129 odst. 2 a 3 a § 115 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon“), o dodatečném

povolení stavby s názvem: „*Přístřešek a stavební úprava domu L., L. - M., J. Ž. č. p. X*“, na pozemku označeném jako stavební parcela č. 1064 v kat. území L. Žalobci jsou vlastníky sousedního domu č. p. X na stavební parcele č. 980 a pozemkové parcely č. 3208 a podali proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 18. 9. 2013, č. j. KrÚ-57836/131/2013/OMSŘI/Es-2, a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích. Poukazovali na to, že rozhodnutím žalovaného byli zkráceni na svých právech, která vyplývají z Listiny základních práv a svobod a z ust. § 127 odst. 1 občanského zákoníku a uvedli, že stavební úřad se musí zabývat tím, zda zamýšlená stavba neznamená obtěžování souseda nad míru přiměřenou poměrům. V této souvislosti by měl stavební úřad poměřovat míru potřeby zamýšlené stavby pro stavebníka s mírou ochrany práv vlastníka sousední nemovitosti. Dále obecně namítali nepřehlednost, zmatečnost a zdlouhavost stavebního řízení a absurdnost vydání stavebního povolení. Povolená stavba podle nich poškozuje túje v odhadované ceně cca 50.000 Kč, které vysadili při hranici pozemku, a nevzhledná betonová zeď omezí výhled z oken v přízemí domu žalobců. Namítali diskriminaci a porušení principu nestrannosti, jelikož vůči nim postupoval stavební úřad v minulosti přísněji. Žalobci netrvají na odstranění stavby, ale na jejím přestavění dle původní projektové dokumentace. Uvedli, že stavební úřad nenařídil před udělením územního souhlasu ústní jednání a v době udělení územního souhlasu byla stavba již postavena. Upozorňují, že stavba byla zhotovena v rozporu s projektovou dokumentací a žalobci musí po její legalizaci strpět buď nevzhlednou betonovou zeď, nebo přesah požárně nebezpečného prostoru na svůj pozemek. Vyprojektovaná betonová zeď nadto narušuje uliční čáru a urbanistické uspořádání zástavby.

[3] Krajský soud v Hradci Králové-pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 18. 6. 2014, č. j. 52 A 77/2013 - 103 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění rozsudku se krajský soud obsáhle zabýval interpretací dispoziční zásady ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), obsahem pojmu „žalobní bod“ a významem konkretizace jednotlivých žalobních bodů (str. 3 – 7 napadeného rozsudku). Dále vycházel z toho, že stavební zákon zachovává možnost nenařídít odstranění stavby provedené bez souhlasu s ohlášením či bez stavebního povolení, anebo v rozporu s ním, v případech, kdy vlastník požádá o její dodatečné povolení a prokáže splnění podmínek uvedených v § 129 odst. 2 stavebního zákona (stavebník prokáže, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, není prováděna, či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, a že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem) a v odst. 3 téhož ustanovení stavebního zákona. Ve vztahu k námitce umístění stavby na hranici pozemku stavební úřad odkázal na rozhodnutí o povolení výjimky z ust. § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných technických požadavcích na využívání území, ze dne 1. 6. 2011, proti němuž stěžovatelé nevznесли námitky a nepodali odvolání. Jádrem žalobní argumentace spatřoval krajský soud v tom, že žalobci vytýkají stavebnímu úřadu (resp. žalovanému), že se nedostatečně zabýval tím, zda stavba znamená obtěžování žalobců nad míru přiměřenou poměrům. Krajský soud uvedené námitce nepřisvědčil a shledal odůvodnění napadeného rozhodnutí správným a přesvědčivým.

pokračování

[4] K námitce zastínění zahrady, resp. poškození vegetace na pozemku žalobců, krajský soud v souladu s napadeným rozhodnutím uvedl, že „*dodatečně povolovaná stavba je vysoká 3,45 m (přístřešek) a 3,03 m (zeď) nad úroveň stávajícího terénu a je v délce cca 10,3 m umístěna až k vlastnické hranici sousedního pozemku, který tvoří s dalším pozemkem zahradu rodinného domu ve vlastnictví žalobců.*“ V ust. § 12 a 13 vyhlášky č. 268/2009 Sb., v platném znění, jsou stanoveny požadavky na oslunění a proslunění bytů a rodinných domů, požadavky na oslunění pozemků nejsou v našem právním řádu zakotveny. Dle stavebního úřadu jsou splněny i požadavky normy ČSN 734301 „*pozemky v okolí obytných budov sloužící k rekreaci jejich obyvatel mají mít alespoň polovinu plochy osluněnou nejméně 3 hodiny dne 1. března*“. Vegetace nebude stavbou zásadně negativně ovlivněna, dojde pouze ke změně životních podmínek pro tuto vegetaci, a to částečným přistíněním novou stavbou z jihovýchodní strany. Vzhledem k tomu, že povolovaná stavba se nachází, a to včetně zmíněného pozemku žalobců, v oblasti zastavěné rodinnými domy, krajský soud stejně jako stavební úřad nemohl dospět k závěru, že v takovém případě je nad míru přiměřenou zasahováno do práv žalobců jako vlastníků sousední nemovitosti. *Pokud si žalobci postavili dům v oblasti zastavěné rodinnými domy, nemohou přece počítat s tím, že žijí na samotě, kde k žádnému zastínění v důsledku stavebních úprav a staveb na sousedních pozemcích nemůže k takovému zastínění vůbec dojít.* Krajský soud upozornil na to, že i stavebníkovi svědčí ochrana ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jehož obsahem je i právo stavět na vlastním pozemku.

[5] Doplnující podání žalobců doručené krajskému soudu dne 13. 6. 2014 obdržel krajský soud až po lhůtě pro rozšíření žalobních bodů, takže k nově uplatněným námitkám nemohl dle ust. § 71 odst. 2 s. ř. s. přihlížet. Stejně tak námitku vznesenou žalobci až při ústním jednání, že jim nebylo umožněno pořídit si kopii projektové dokumentace, a námitku týkající se údajných nedostatků projektové dokumentace zjištěné statikem, uplatnili žalobci až po uplynutí lhůty pro rozšíření žalobních bodů.

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností. Stěžovatelé nesouhlasí se závěry krajského soudu, že nehrozí pád sněhu ze střechy dodatečně povolené stavby a mají za to, že i při sklonu střechy pouhých 10 – 15° lze očekávat nebezpečí poškození vysazených tují v důsledku pádu sněhu na pozemek stěžovatelů. Nesouhlasí rovněž s posouzením krajského soudu, že dodatečné povolení stavby nezasahuje nad míru přiměřenou poměrům do jejich práv. Není přípustné, aby stavební úřad dodatečně povolil stavbu, u níž je v důsledku změn v projektu nutno vybudovat 3 metry vysokou betonovou zeď 5,7 metrů od domu stěžovatelů, v této skutečnosti spatřují závažný zásah do svých vlastnických práv. Příčinou změny projektové dokumentace je navíc porušení právních předpisů ze strany stavebníka (stavba byla postavena v rozporu s původní projektovou dokumentací).

[7] Stěžovatelé následně doplnili kasační stížnost rozsáhlým podáním, označeným jako „*Podrobné doplňující informace stěžovatelů*“, k němuž připojili 46 příloh na cca 200 listech a fotografickou dokumentaci. V doplňujícím podání stěžovatelé značně obecně

vyčítají krajskému soudu, že zvýhodňuje stranu, která porušuje zákon, nevypořádal všechny námitky stěžovatelů, převzal argumentaci žalovaného a argumentaci stěžovatelů bagatelizuje a zasáhl do rovnosti účastníků řízení. Žalovanému stěžovatelé značně obecně vyčítají porušení zásad správního řízení – zásady zákonnosti, ochrany dobré víry a oprávněných zájmů, materiální pravdy nebo součinnosti s účastníky řízení.

[8] Měl-li soud pochybnosti ohledně projednatelnosti některých uplatněných žalobních bodů, měl stěžovatele vyzvat k odstranění vad žaloby ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., pokud se odmítl těmito žalobními body (bod II. žaloby považují stěžovatelé za legitimní žalobní body) zabývat, je to projevem přepjatého formalismu. Nesouhlasí ani s argumentací krajského soudu, že podání žalobců, které bylo soudu doručeno dne 13. 6. 2014 před ústním jednáním, představuje rozšíření žalobních bodů a soud k němu nemohl přihlížet. Dle stěžovatelů šlo výhradně o ozřejmení právního náhledu a přiřazení dříve deklarovaných nezákonností pod příslušná zákonná ustanovení. Soud se tudíž měl se všemi uplatněnými námitkami náležitě vypořádat.

[9] Stěžovatelé nesouhlasí se závěry krajského soudu, že předmětem přezkumu nejsou rozhodnutí vydaná stavebním úřadem v jiných řízeních ani územní souhlas, ale pouze rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Není možné objektivně posoudit napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo bez toho, aby byly posouzeny také všechny předchozí postupy správního orgánu.

[10] Za stěžejní argumentaci považují stěžovatelé poukaz na poškozování jejich majetku, zastínění vegetace a oken obytných místností a znehodnocování nemovitosti. Dochází k poškození živého plotu a současně i poškození životního prostředí, jehož je vzrostná zeleň nedílnou součástí. Výklad realizace vlastnického práva ze strany krajského soudu je účelový a upřednostňuje stavebníka, který jednoznačně porušoval zákon a zneužil svého vlastnického práva.

[11] Výjimka z obecných technických požadavků na výstavbu neměla být v původním řízení vůbec udělena. Stavební zákon v § 169 odst. 3 pro územní souhlas výjimku nepřipouští. Výjimka navíc byla udělena v rozporu s § 25 odst. 2 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Nelze souhlasit též s vyřízením námitky nedodržení odstupové vzdálenosti sousedních staveb jako součásti obecných požadavků na výstavbu ve smyslu § 25 odst. 2 vyhlášky 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, když dle vyhlášky má být tato vzdálenost minimálně 7 metrů. Výjimka, která byla z obecných technických požadavků na výstavbu v rozporu se zákonem udělena, se vztahuje pouze na odstupovou vzdálenost stavby od hranice pozemku a nikoliv na vzdálenost mezi dvěma sousedními stavbami.

[12] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, jakým způsobem je řešen přesah požárně nebezpečného prostoru (PNP), považují vypořádání námitky týkající se PNP za nedostatečné a způsob, kterým bylo zabráněno přesahu tohoto prostoru na jejich pozemek za zcela nevhodný. Stavební úřad zdůrazňuje, že v příslušných předpisech není uveden přímo zákaz přesahu PNP, a tím, že zajistil odstínění tohoto prostoru betonovou zdí, šetří práva stěžovatelů. I když je v právní normě stanoveno, že požárně nebezpečný prostor nemá (a nikoliv nesmí) zasahovat na sousední pozemek, správní orgány by měly při

pokračování

výkladu dotčených ustanovení hájit práva účastníků řízení a přesah požárně nebezpečného prostoru nepřipouštět.

[13] Stejně jako v předchozím řízení zpochybňují stěžovatelé deklarovaný účel stavby. Dle § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, lze na pozemcích staveb pro bydlení umístit stavbu bytového nebo rodinného domu a stavby, terénní úpravy a zařízení, nezbytné k bezpečnému užívání pozemků, bezprostředně související a podmiňující bydlení. Dodatečně povolená stavba těmto účelům neslouží.

[14] Stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby dne 14. 11. 2011 a určil stavebníkovi lhůtu, do které může požádat o dodatečné povolení stavby, do 28. 2. 2012, tedy tři a půl měsíce. Poté ji prodloužil ještě o další dva měsíce. Stavební zákon přitom v § 129 odst. 2 stanoví, že stavebník může tuto žádost podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby.

[15] Stěžovatelé považují dodatečné povolení stavby za protizákonné a v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Mají za to, že s ohledem na stavební nekázeň a zásah stavby do jejich oprávněných zájmů, neměla být předmětná stavba dodatečně povolena, ale mělo být nařízeno její odstranění.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že námitkami, které se týkají zásahu do vlastnického práva stěžovatelů, se stavební úřad náležitě zabýval a odkázal též na rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu. Tvzení stěžovatelů o nebezpečí poškození tují sněhem padajícím ze střechy, pokládá žalovaný za nepodložené. Navržená střecha o sklonu 4° představuje dle normy ČSN 73 1901 – Navrhování střech, plochou střechu, ze které nebude případná sněhová pokrývka razantně odpadat. Ostatně ani v uplynulé zimě v důsledku padajícího sněhu k žádným škodám nedošlo.

[17] Stavební úřad dostatečně vypořádal též námitku zastínění pozemku a přízemí domu stěžovatelů. I při dokončení stavby a realizaci protipožární zdi je pozemek stěžovatelů dostatečně prosluněn po delší dobu, než doporučuje příslušná norma (ČSN 73 4301).

[18] Dle původní projektové dokumentace byla povolena stavba přístřešku v délce 9,7 m a šíři 3,4 m o výšce 2,5 m od podezdívky plotu, z ocelové nosné konstrukce a stropu – bednění s krytinou (trapézový plech, onduline nebo extrasklobit). Stavební úřad dodatečně povolil stavbu o rozměrech v délce 10,3 m a šíři 3,6 m o výšce v hřebeni 3,2 m z dřevěné konstrukce a střechou z krokví s podbitím OSB desek s trapézovým plechem s tepelnou izolací. Stavba slouží stále stejnému účelu (ochrana před nepřízní počasí) a nedoznala podstatných změn. Námitce stěžovatelů o přesahu požárně nebezpečného prostoru vyhověli stavebníci řešením, které spočívá ve zbudování zdi z betonových DITON tvárnic o výšce 2,58 m, prodloužené o 3 m na každou stranu. Stavebního práva na výstavbu zdi stavebník může, ale také nemusí využít, to závisí na vzájemné dohodě se stěžovateli.

[19] Námitka nevzhlednosti zdi je subjektivní názor stěžovatelů, stavba může zhoršovat estetické pocity stěžovatelů, ale naopak pomáhá na pozemku zachovat větší míru soukromí. Závěrem žalovaný uvádí, že zkoumal míru zásahu do práv stavebníka nabytých

v dobré víře a domnívá se, že zrušení dodatečného stavebního povolení by bylo neúměrné a znamenalo by nerovnost práv mezi účastníky řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti se podává, že ji stěžovatelé podali z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy z důvodu *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení* a z důvodu *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti rozhodnutí*.

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné úvodem stěžovatele upozornit na meze soudního přezkumu napadeného rozhodnutí ze strany zdejšího soudu i krajského soudu. Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*. Dle § 75 odst. 2 s. ř. s. *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí*. Rozsah soudního přezkumu v projednávaném případě je dán zejména uvedenými ustanoveními zákona. Předmětem přezkumu je rozhodnutí žalovaného, resp. rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby a v mezích uplatněných žalobních bodů soud zkoumá, zda tímto rozhodnutím nebo v důsledku porušení práv v řízení o dodatečném povolení stavby byli stěžovatelé zkráceni na svých subjektivních právech. Stěžovatelé na několika místech v kasační stížnosti požadují prověřit předmětné stavební řízení od samého počátku a jejich skutková i právní argumentace směřuje též do územního souhlasu ze dne 10. 8. 2011 a původního stavebního povolení. Nejvyšší správní soud se těmito námitkami nemohl zabývat, jelikož nesměřují proti vymezenému předmětu řízení. Pokud považovali stěžovatelé uvedené rozhodnutí, resp. sdělení, za nezákonná, měli možnost bránit se žalobou proti původnímu stavebnímu povolení, resp. žalobou proti nezákonnému zásahu v podobě vydání územního souhlasu. Výše uvedené lze uzavřít s tím, že soud v tomto řízení přezkoumává pouze řízení o dodatečném povolení stavby a navazující rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného.

[23] Meze soudního přezkumu jsou dále dány žalobními body, což souvisí s uplatněním dispoziční zásady ve správním soudnictví. Náležitostí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jsou dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné*. Právní otázkou vymezení žalobního bodu se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 24. srpna 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78,

pokračování

publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, na který v napadeném rozsudku odkázal již krajský soud. V tomto rozhodnutí se rozšířený senát přiklonil k výkladu, podle něhož „je nutno za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné. Jinými slovy, náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí“.

[24] Nároky na projednatelnost žaloby (tj. bezvadným obsahovým vymezením žalobních bodů) se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval v rozsudku ze dne 20. prosince 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS. Rozšířený senát uvedl, že § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci „ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení a právní argumentaci, přičemž výrazem „konkrétní“ je myšleno ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované. Ke skutkovým tvrzením blíže vysvětlil, že nemohou být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, nýbrž musí se jednat o zcela jasně individualizovaný, a tedy od jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelný popis. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu pro vytyčení mezí, v nichž se soud může a má v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného, aby mohl v souladu se zásadou rovnosti účastníků řízení náležitě využít možnosti procesní obrany. Konečně k tomu rozšířený senát uvedl, že „žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“ Žalobce musí uvést, jaké aspekty dějů či okolností uvedené v rámci skutkových tvrzení považuje za základ jím tvrzené nezákonnosti. Již krajský soud k tomu dále poznamenal, že „obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 AfS 104/2004 - 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 AfS 35/2012 - 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem a žalovanému správnímu orgánu by byla odňata možnost efektivně hájit své rozhodnutí.“

[25] Dle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Dle § 71 odst. 2 s. ř. s. rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby. Citovaná ustanovení jsou projevem zásady koncentrace řízení před krajským soudem. Jen v uvedené lhůtě pro podání žaloby může žalobce u krajského soudu uplatnit nové a dosud nevznesené žalobní body. Za rozšíření přitom nelze považovat vyjádření, které spočívá výhradně v rozvedení právní argumentace k žalobním bodům již dříve uplatněným. V řízení o kasační stížnosti na rozdíl od řízení před krajským soudem soudní řád správní takovou koncentraci

řízení nezakotvuje. Rozšíření kasační stížnosti na výroky dosud nenapadené a rozšíření důvodů kasační stížnosti je tak zásadně možné kdykoliv, vyjma případů, kdy kasační soud stanoví jednoměsíční lhůtu k doplnění náležitostí kasační stížnosti dle § 106 odst. 3 s. ř. s. (obdobně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006 I. ÚS 390/05). Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. však zároveň brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 1 Azs 34/2004, nebo ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155).

[26] Nejvyšší správní soud tudíž může přezkoumat napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného pouze k těm námitkám, které stěžovatelé uplatnili již v řízení před krajským soudem, případně k námitkám, které uplatnit nemohli, jelikož směřují výhradně proti napadenému rozsudku. Námitky musí být u krajského soudu uplatněny ve lhůtě pro podání žaloby, směřovat proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (příp. řízení o dodatečném povolení stavby) a musí splňovat výše popsany požadavek konkretizace. K námitkám obecným se soud vyjádří ve stejné míře obecnosti, ve které byly vzneseny.

[27] Krajský soud ve výše uvedeném smyslu posoudil všechny námitky, které stěžovatelé v žalobě uplatnili. Oddíl II. žaloby je nadepsán „*Vydání napadeného rozhodnutí předcházelo toto řízení*“ a popisuje průběh řízení před stavebním úřadem včetně námitek, které stěžovatelé v tomto řízení uplatnili, a formálně nepředstavuje žalobní tvrzení. Krajský soud se přesto v napadeném rozsudku věnoval i těmto tvrzením stěžovatelů a srozumitelně vysvětlil, proč nepovažuje vznesené námitky za důvodné. Postup dle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s. se uplatní v případě žalobních bodů, jejichž vady brání jejich projednání, oddíl II. žaloby těmto podmínkám neodpovídá.

[28] Podání stěžovatelů, které bylo krajskému soudu doručeno dne 13. 6. 2014, obsahuje zčásti argumentaci ke včas uplatněným žalobním bodům a částečně rozšíření žalobních bodů o dosud neuplatněná tvrzení. Nová tvrzení představují zejména vyjádření stěžovatelů, že jim nebyl umožněn přístup ke všem částem spisu, stavební úřad nepostupoval dle spisového řádu a vyjádření statika o nebezpečnosti dodatečně povolené stavby. K rozšíření žalobních bodů krajský soud v souladu se zákonem nepřihlížel a ostatní námitky řádně a beze zbytku vypořádal. Nejvyšší správní soud tudíž neshledal, že by byl napadený rozsudek nezákonný z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nevypořádání žalobních námitek.

[29] Úvodní kasační námitka, která se vztahuje k možnému poškození vzrostných tují na pozemku stěžovatelů sněhem padajícím v zimě ze střechy dodatečně povolené stavby, nebyla před krajským soudem vznesena, krajský soud se jí tudíž nezabýval a z tohoto důvodu se tomuto tvrzení nebude věnovat ani Nejvyšší správní soud.

[30] Ze správního spisu vyplývá a mezi stranami není sporné, že dle původní projektové dokumentace byla umístěna a povolena stavba přístřešku v délce 9,7 m a šíři 3,4 m o výšce 2,5 m od podezdívky plotu, z ocelové nosné konstrukce a stropu – bednění s krytinou (trapézový plech, onduline nebo extrasklobit). Stěžovatelé poté upozornili stavební úřad, že stavebník provádí stavbu v rozporu s projektovou dokumentací. Stavební úřad zahájil oznámením ze dne 14. 11. 2011 řízení odstranění stavby a určil stavebníkovi lhůtu do 28. 2. 2012, ve které může požádat o dodatečné povolení stavby, lhůtu následně prodloužil do 30.

pokračování

4. 2012. Na tomto místě lze zmínit, že není důvodná námitka stěžovatelů, že podle § 129 odst. 2 stavebního zákona měl stavební úřad oznámit stavebníkovi, že žádost o dodatečné povolení stavby může podat do 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby. Stěžovatelé zde citují znění zákona účinné od 1. 1. 2013, stavební zákon ve znění účinném ke dni zahájení řízení zvláštní lhůtu nestanovil. Rozhodnutím ze dne 17. 6. 2013 stavební úřad dodatečně povolil stavbu přístřešku o půdorysu 10,3 x 3,6 m a s výškou v hřebeni 3,2 m z dřevěné konstrukce s pultovou střechou s krytinou z trapézového plechu, současně též rozhodl, že na hranici pozemku bude umístěna stavba zdi z betonových bloků DITON v délce 16,3 m a výšce 2,58 od podlahy přístřešku, která je nutnou podmínkou k odstínění přesahu požárně nebezpečného prostoru na pozemek stěžovatelů. Umístěním zdi došlo k odstínění požárně nebezpečného prostoru, námitka, týkající se přesahu tohoto prostoru se tudíž stala bezpředmětnou.

[31] Krajský soud se v napadeném rozsudku správně věnoval podmínkám, za kterých lze dodatečně povolit stavbu, která byla ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona postavena v rozporu se stavebním povolením. Dle § 129 odst. 3 platí, že takovou stavbu lze povolit, *pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že*

- a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,*
- b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,*
- c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*

[32] Jak konstatoval krajský soud, posuzovaná stavba první podmínku splňuje. Umístění stavby bylo v dané věci v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací, když stavba je umístěna do funkční plochy s označením „bydlení individuální“, pro kterou je opatřením obecné povahy č. 1/2011 stanoveno využití „bydlení“, přičemž uvedená stavba přístřešku je stavba, která s bydlením souvisí. Dodatečně povolená stavba bezprostředně přiléhá k rodinnému domu a slouží k ochraně před nepřízní počasí, jako krytý vjezd do garáže a odvádění srážkových vod do kanalizace. Stěžovatelé s deklarovanou funkcí přístřešku nesouhlasí, nicméně jejich námitky se omezují pouze na obecná tvrzení, že *funkce stavby je nejednoznačná a deklarovaný způsob využití považují za účelový*, případně že *s názorem, že jde o stavbu související s bydlením, zásadně nesouhlasí*. Takto vznesené námitky je nutné odmítnout jako nedůvodné. V řízení též nebyla zpochybněna druhá podmínka, stavba není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje.

[33] Dodatečně povolovaná stavba současně nesmí být v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. Dle § 169 odst. 1 stavebního zákona *právníkové osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy*. Předpisem, kterým je provedeno toto ustanovení, je vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Z § 25 odst. 5 citované vyhlášky vyplývá, že *vzdálenost stavby garáže a dalších staveb souvisejících a podmiňujících bydlení umístěných na pozemku rodinného domu nesmí být od společných hranic pozemků menší než 2 m*. V posuzovaném

případě však dodatečně povolená stavba kopíruje hranici pozemku. Krajský soud aproboval postup žalovaného, když uvedl, že *ve vztahu k námitce umístění samotné stavby na hranici pozemků pak stavební úřad odkázal na rozhodnutí o povolení výjimky z ust. § 25 odst. 5 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných technických požadavcích na využívání území, ze dne 1. 6. 2011, přičemž žalobci v tomto řízení proti povolení výjimky nevznesli žádnou námitku a nepodali odvolání.*

[34] Rozhodnutí o povolení výjimky z ust. § 25 odst. 5 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných technických požadavcích na využívání území ze dne 1. 6. 2011 se však týkalo souhlasu s umístěním stavby dle původní projektové dokumentace. Stavebníci následně postavili stavbu odlišnou. Krajský soud se ztotožnil s žalovaným v tom, že stavba oproti původní projektové dokumentaci nedoznala podstatných změn, s tímto závěrem nicméně nelze souhlasit. Stavba oproti stavební dokumentaci doznala změn v délce, šířce i výšce (až o 0,5 m) a v použitém materiálu (dřevěná konstrukce místo konstrukce ocelové). Dodatečným stavebním povolením byla nadto při samé hranici pozemku umístěna protipožární betonová zeď o délce 16,3 m a výšce 2,58 m. Popsanou změnu stavby nelze považovat za nepodstatnou, a pokud se změna týká i té části, ve které stavba neodpovídá obecným požadavkům na výstavbu (resp. ve které byla udělena výjimka z těchto požadavků), původně udělenou výjimku nelze na novou stavbu aplikovat.

[35] V případě staveb, které nesplňují obecné požadavky na výstavbu, si totiž lze představit situaci, kdy účastník řízení nemá proti udělení výjimky pro konkrétní stavbu námitek a výjimka je pravomocně udělena. Stavebník následně postaví v rozporu se stavebním povolením stavbu odlišnou. Pokud by udělená výjimka byla nadále účinnou, ztratil by dotčený účastník možnost uplatnit u stavebního úřadu námitky proti udělení výjimky ve vztahu k nepovolené stavbě. Taková situace je s ohledem na charakter řízení o dodatečném povolení stavby nepřijatelná. Již v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, Nejvyšší správní soud uvedl, že *[n]ení totiž možno připustit takový výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).*

[36] Dodatečně povolená stavba tedy nesplňuje obecné požadavky na výstavbu stanovené stavebním zákonem a prováděcími právními předpisy, nebyly kumulativně naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a napadené rozhodnutí je tudíž nezákonné.

[37] Stavebník má možnost v dalším řízení požádat o výjimku z obecných požadavků na výstavbu (kam spadá i výjimka z odstupových vzdáleností staveb), výjimku lze udělit, pokud právní předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. V řízení o výjimce je nutné vyjít ze zásady, že provádí-li stavebník stavbu v rozporu se stavebním povolením a následně požádá stavební úřad o její dodatečné povolení, musí se snažit minimalizovat zásahy do práv a

pokračování

oprávněných zájmů dotčených osob a usilovat o dohodu ve sporných otázkách, vědom si svých předešlých pochybení.

[38] Nutnost respektovat práva dotčených osob v řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (dříve z obecných technických požadavků na výstavbu) potvrdil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003 – 106, www.nssoud.cz, v němž bylo uvedeno, že správní orgány mají náležitě zvažovat a odůvodnit, zda „*povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a dodatečné povolení stavby postavené v rozporu se stavebním povolením v přímém sousedství žalobců, nezasahují do práv žalobců nad přípustnou míru.*“ Požadavek řádného odůvodnění se vztahuje již na samotné rozhodnutí o výjimce a nikoliv pouze na rozhodnutí o povolení stavby, kde již dotčený účastník řízení může uplatnit toliko námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě [srov. § 114 odst. 1 stavebního zákona].

[39] Výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 – 75 dále uvádí, že *požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), včlenění je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět. Ze spisového materiálu vyplývá, že ač se stěžovatelé nevyjadřují v řízení vždy zcela srozumitelně a své námitky prokládají řadou nepodložených domněnek o „zlovolném“ postupu stavebního úřadu, požadavky pro možnou dohodu mezi účastníky řízení formulovali konkrétně a konstruktivně: 1) nahrazení dřevěné konstrukce ocelovou konstrukcí dle původní projektové dokumentace, aby nemusela být umístěna protipožární betonová zeď; 2) redukce bočního opláštění, aby bylo minimalizováno zastínění jejich pozemku. Nejvyšší správní soud nemůže předjímat výsledek případného řízení o povolení výjimky, prioritou je však smírné řešení prostřednictvím dohody účastníků řízení. Pokud k dohodě nedojde, musí stavební úřad v rozhodnutí řádně odůvodnit, proč nelze konstruktivně vyjádřeným požadavkům, vzneseným v řízení, vyhovět.*

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Vzhledem k tomu že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před krajským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil Nejvyšší správní soud současně i rozhodnutí žalovaného, který je vázán v dalším řízení právním názorem vysloveným výše.

[41] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[42] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelé měli ve věci plný úspěch, proto jim Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou **16.000 Kč** za soudní poplatky (2 x soudní poplatek za žalobu ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3.000 Kč a 2x soudní poplatek za kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč).

[43] Stěžovatelé byli v řízení před krajským soudem zastoupeni advokátem JUDr. Petrem Cardou. V řízení o žalobě učinil tento zástupce ve věci celkem dva úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. V řízení o kasační stížnosti byli stěžovatelé zastoupeni advokátem Mgr. Milošem Znojenským. Tento zástupce učinil ve věci celkem dva úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení a podání kasační stížnosti [§ 11 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu platí, že *jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %*. Nejvyšší správní soud tedy přiznal zástupci stěžovatelů odměnu za čtyři úkony právní služby ve výši 4 x 3.100 Kč + 4 x 2.480 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč, celkem tedy 23.520 Kč. Jelikož oba advokáti, kteří stěžovatele v řízení zastupovali, jsou plátcí DPH, je třeba zvýšit přiznanou odměnu o částku 4.939 Kč, která odpovídá 21% sazbě této daně. Mimosmluvní odměna a paušální náhrada hotových výdajů tudíž činí celkem **28.459 Kč**.

[44] Celkem tak náklady řízení činí **44.459 Kč**. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelům k rukám právního zástupce stěžovatelů Mgr. Miloše Znojenského ve lhůtě 60 dnů od 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 30. září 2015

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu

pokračování

6 As 174/2014 - 65