



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobkyně:

Living Roof Development spol. s r.o., IČO 27869873
sídlem Filmařská 1154/21, Praha 5

zastoupena advokátem Mgr. Jiřím Kubovičem
sídlem Lublinská 576/11, Praha 8

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 11, Praha 5

a za účasti osoby zúčastněné:

JUDr. L. H.
bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Petrem Ťopkem
sídlem Malátova 17, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2019, č. j. 130469/2019/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (sále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 176/2018 Sb. (dále jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Brandýs nad Labem-Stará Boleslav (dále jen „stavební úřad“) ze dne 2. 5. 2019, č. j. MÚBNLSB-OSÚÚPPP-45183/2019-JANJI (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla osobě zúčastněné na řízení dodatečně povolena stavba označená jako přístavba rodinného domu č. p. Xa na pozemcích p. č. Xb a st. Xc v katastrálním území P. (dále jen „stavba“, všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku se nachází v témže katastrálním území).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
3. Soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž ho přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 s. ř. s.

Podstatný obsah správního spisu

4. Ze správního spisu soud zjistil tyto rozhodné skutečnosti. Osoba zúčastněná na řízení podala dne 15. 7. 2015 u stavebního úřadu podle § 110 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“) žádost o stavební povolení označené jako „*přístavba rodinného domu č. p. Xa, k. ú. P., č. kat. Xb*“. Dne 1. 9. 2015 bylo osobě zúčastněné na řízení doručeno oznámení o zahájení řízení a usnesení o přerušení řízení o odstranění stavby. Téhož dne vyzval stavební úřad osobu zúčastněnou na řízení k doplnění žádosti o projektovou dokumentaci s vyznačeným razítkem oprávněné osoby včetně podpisu, k doplnění o situaci se zákresem domovních částí přípojek na pozemku a řešením odvodu dešťových vod, závazné stanovisko vodoprávního úřadu a o povolení výjimky z § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb. (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Stavební úřad současně usnesením řízení o dodatečné povolení stavby přerušil.
5. V průvodní zprávě k projektové dokumentaci vyhotovené Ateliérem stavebních konstrukcí v lednu 2015 (dále jen „projektová dokumentace“) je v části A.5 Členění stavby na objekty a technická a technologická zařízení uvedeno, že „*[s]tavba není členěna na objekty. Stavbu tvoří přístavba relaxačního zařízení a bytové jednotky s propojovací chodbou (zimní zahrada) do stávajícího rodinného domu.*“
6. V souhrnné technické zprávě k projektové dokumentaci je v části B.2.1 Účel užívání stavby, základní kapacity funkčních jednotek uvedeno, že „*[s]tavba bude sloužit jako doplňková ke stavbě hlavní (relaxace) a k bydlení.*“
7. Dne 5. 11. 2015 rozhodl stavební úřad o povolení výjimky z požadavků § 25 odst. 6 a 7

vyhlášky č. 501/2006 Sb., která spočívá v umístění stavby na hranici pozemku, přesahu střechy na pozemek p. č. Xd a umístění oken v hraniční zdi. Rozhodnutí je opatřeno doložkou právní moci dne 5. 12. 2015 s tím, že v rozdělovníku bylo uvedeno, že rozhodnutí obdrží i žalobkyně.

8. Dne 4. 2. 2016 vypravil stavební úřad oznámení o zahájení řízení a pozvání k ústnímu jednání konanému dne 26. 2. 2016 v 9:00 na místě stavby, přičemž toto oznámení a pozvání bylo žalobkyni doručeno do datové schránky dne 4. 2. 2016.
9. Dne 26. 2. 2016 se uskutečnilo ústní jednání na místě stavby a za žalobkyni se tohoto jednání účastnily tři osoby. Na místě bylo zjištěno, že je stavba provedena podle dokumentace předložené k žádosti o dodatečné povolení stavby a je dokončena. Téhož dne byly stavebnímu úřadu doručeny námítky žalobkyně, ve kterých uvedla, že stavba zasahuje do jejího práva na nerušené užívání její nemovitosti (namítala, že základy stavby mohou zasahovat na její pozemek a úpravou její stavby by mohlo dojít k poškození projednávané stavby), dále namítala zásah do práv z hlediska požární bezpečnosti, nevhodný zásah do charakteru zástavby dané lokality, neboť dle žalobkyně stavba nerespektuje okolí a může být precedentem pro další zastavované lokality, namítala i ohrožení bezpečného provozu na místní komunikaci (stavba měla bránit výhledu z výjezdu z místní komunikace), absenci vyjádření Policie České republiky, žalobkyně také namítala, že se jedná o další stavbu, byť propojenou chodbou, na jednom pozemku, což vylučuje zákon, dále namítala, že se stavba nachází bezprostředně na hranici jejího pozemku, přesahu střechy zasahuje na její pozemek, okna jsou umístěna v hraniční zdi, na hranici pozemku jsou základy stavby, kde se nachází izolace proti vlhkosti apod., namítala absenci smlouvy mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení, která by upravovala vzájemná práva a povinnosti, nakonec namítala, že projektová dokumentace nerespektuje podmínky Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje, neprokazuje soulad s územním plánem ani soulad s technickými požadavky na stavbu.
10. Dne 2. 4. 2019 vypravil stavební úřad oznámení o pokračování v řízení a pozvání k ústnímu jednání konanému dne 30. 4. 2019 na místě stavby, přičemž toto oznámení a pozvání bylo zástupci žalobkyně doručeno do datové schránky dne 2. 4. 2019. Žalobkyně ani její zástupce se ústního jednání dne 30. 4. 2019 nezúčastnili.
11. Dne 29. 4. 2019 byly stavebnímu úřadu doručeny prostřednictvím zástupce žalobkyně námítky, které byly obsahově totožné s námítkami ze dne 26. 2. 2016.
12. Dne 2. 5. 2019 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, kterým dodatečně povolil stavbu. Stavební úřad vyhodnotil, že je stavba v souladu s územním plánem, neboť jde o rodinný dům, který se nachází v ploše smíšené obytné, pro kterou je stanoven pouze jeden regulativ, a to maximální výška 9 m (stavba má 7,7 m). Z hlediska nebezpečných ploch pro vsakování dešťových vod je v souladu s vyhláškou č. 501/2006 Sb. Dále stavbu projednal s dotčenými orgány a stavbu dodatečně povolil. V odůvodnění se vyjádřil k jednotlivým námitkám, které uplatnila pouze žalobkyně a které vyhodnotil jako nedůvodné.
13. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala a uplatnila námítky, které byly totožné s námítkami uplatněnými dne 26. 2. 2016 a 29. 4. 2019, s tím, že se dle tvrzení zástupce žalobkyně stavební úřad s podanými námitkami nevypořádal v souladu se zákonem. Nad rámec již dříve uplatněných námitek pak ještě uvedla, že by měl stavební úřad přijímat informace pro vydání rozhodnutí nejen z dokumentace předložené žadatelem

(osobou zúčastněnou na řízení), ale měl by se přesvědčit o skutečném provedení stavby.

14. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání žalobkyně podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Obsah žaloby

15. Žalobkyně má za to, že jsou napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí nezákonná. Uvedla, že nesouhlasí s právním posouzení věci a má za to, že trpí právními, procesními i skutkovými vadami. Podle žalobkyně se žalovaný nevypořádal argumentačně s některými odvolacími námitkami. Žalobkyně považuje rovněž za nezákonné rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 5. 11. 2015, č. j. 063039/2015 (dále jen „rozhodnutí o povolení výjimky“), kterým byla povolena výjimka z ustanovení § 25 odst. 6 a 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a které bylo podkladem pro prvostupňové rozhodnutí. Podle názoru žalobkyně může soud napadené rozhodnutí, resp. prvostupňové rozhodnutí zrušit i z důvodu, že nebyly splněny podmínky pro povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, přestože se žalobkyně do tohoto rozhodnutí o povolení výjimky neodvolala. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že může být stavba postavena na hranici jejího pozemku z důvodu, že některé garáže v ulici stojí na hranici pozemku. Žalobkyně upozornila na to, že stavební úřad nijak nevzal do úvahy, že garáže jsou přízemními stavbami, kdežto projednávaná stavba je několikapatrovou budovou přesahující 9 m, přičemž územní plán povoluje výšku budov toliko do 9 m. Stavební úřad si měl dle žalobkyně fakticky zaměřit výšku budovy a nevycházet pouze z projektové dokumentace. Žalobkyně také upozornila na to, že komunikace neslouží výhradně majitelům přilehlých nemovitostí, ale jelikož se jedná o „veřejnou účelovou komunikaci“, slouží všem.
16. Žalobkyně dále obecně odkázala na důvody uvedené v odvolání, ve kterých uvedla, proč neměla být stavba dodatečně povolena, resp. že tato stavba mohla být povolena tehdy, respektovala-li by příslušné právní předpisy, veřejný zájem a vlastnická práva ostatních vlastníků včetně jejich požadavků např. na vývody okapů nebo ukotvení hromosvodu mimo pozemek žalobkyně.
17. Žalobkyně namítala, že je žalovaný povinen posoudit námitky stavebnětechnického charakteru a ověřit jejich soulad s obecnými zásadami výstavby a příslušnými právními předpisy a má přitom povinnost řádně se vypořádat s uplatněnými námitkami.
18. Nakonec žalobkyně namítala, že dodatečně povolená přístavba není fakticky přístavbou, ale jde o rozsáhlejší zastavěnou plochu, která nerespektuje požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. (odstupové vzdálenosti od hranic sousedních pozemků), a dle názoru žalobkyně se fakticky jedná o samostatnou patrovou stavbu, která velikostí odpovídá samostatnému domu, a nikoli přístavbě, přičemž dle žalobkyně tato stavba nerespektuje požadavky platného územního plánu v čl. 7 odst. 6, který v žalobě cituje. Neuvádí však individualizované důvody (konkrétní parametry přístavby), pro které by měla dotčená stavba tento požadavek porušovat.

Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v průběhu správního řízení bylo zahájeno občanské soudní řízení, ve kterém se prokázalo, že stavba stojí výhradně na pozemku osoby zúčastněné na řízení, nikoli na pozemku žalobkyně. V souvislosti s možným přezkumem rozhodnutí o povolení výjimky pak žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2017, č. j. 2 As 262/2017-25, podle kterého není

pro soudní přezkum rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 5. 11. 2015 splněna podmínka uvedená v § 5 s. ř. s., neboť žalobkyně nevyčerpala opravné prostředky, když se proti rozhodnutí o povolení výjimky neodvolala. Žalovaný má dále za to, že realizací stavby nedochází k zásahu do práv žalobkyně v souvislosti s přesahem požárně nebezpečného prostoru stavby, neboť pozemek žalobkyně, do kterého požárně nebezpečný prostor stavby přesahuje, je evidován jako druh pozemku ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace. Žalobkyně by nebyla omezena například na právu provést v požárně nebezpečném prostoru jinou stavbu. Umístěním dotčené stavby na hranici pozemku nedochází ani k ohrožení stavby na sousedním pozemku, tj. komunikace, ani k omezení vlastnického práva k ní. Navíc byla projektová dokumentace k přístavbě posouzena Hasičským záchranným sborem Středočeského kraje. V souvislosti s námitkou žalobkyně, že se jedná o samostatnou stavbu, žalovaný uvedl, že přízemí je funkčně propojeno se stávajícím (původním) rodinným domem, a nelze tak přístavbu, byť obsahující samostatnou bytovou jednotku, považovat za samostatný rodinný dům. Taktéž výška přístavby je totožná se stávající zástavbou v okolí. V souvislosti s umístěním stavby na samé hranici pozemku pak žalovaný odkázal na to, že byla osobě zúčastněné na řízení udělena výjimka, přičemž žalobkyně, ačkoli byla účastnicí řízení, se proti rozhodnutí o udělení výjimky neodvolala. Jelikož toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 5. 11. 2015, nelze zahájit ani přezkumné řízení ve smyslu § 96 odst. 1 správního řádu. Žalovaný také konstatoval, že se stavební úřad zabýval souladem stavby s územním plánem, konkrétně na str. 2 prvostupňového rozhodnutí. Výška stavby je 7,7 m od úrovně podlahy přízemí, přičemž výšková hladina staveb pro bydlení je omezena výškou 9 m. Žalovaný také nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že by stavba ohrožovala bezpečný provoz na místní komunikaci, neboť do místní komunikace nezasahuje a navíc se jedná o stavbu umístěnou u koncové části komunikace, od které je oddělena zeleným pásem a vzrostlou zelení. V řízení o dodatečném povolení stavby není vyžadováno vyjádření Policie České republiky. Nakonec se žalovaný vyjádřil i k chybějící smlouvě mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení. Dle žalovaného osoba zúčastněná na řízení prokázala, že vlastní pozemky, na kterých byla realizována přístavba, a proto nemusela dokládat smlouvu mezi ní a žalobkyní. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.

Posouzení žaloby

20. Ještě než soud přistoupí k posouzení žalobních bodů, uvádí, že se žalobkyně sice domáhá zrušení i prvostupňového rozhodnutí, avšak platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podaná podle § 65 s. ř. s. vždy směřuje proti rozhodnutí správního orgánu druhého stupně (zde žalovanému), přičemž pro účely soudního přezkumu jsou rozhodnutí obou stupňů správních orgánů vnímána jako celek. To znamená, že ač správní soudy přezkoumávají především rozhodnutí odvolacího orgánu, při posuzování zákonnosti tohoto rozhodnutí přihlížejí k předchozímu správnímu řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Zároveň však žalobkyně nemá na zrušení prvostupňového rozhodnutí právní nárok, neboť na rozdíl od ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s., které stanovuje v okamžiku důvodnosti žaloby povinnost soudu napadené rozhodnutí zrušit, ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. svěřuje posouzení důvodů pro zrušení prvostupňového rozhodnutí soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS).
21. Dále soud konstatuje, že část žalobních bodů žalobkyně formulovala prostým odkazem na odvolání, které podala v rámci správního řízení, aniž by následně individualizovaně

specifikovala, proč tyto odvolací námitky uplatňuje i v žalobě a v čem konkrétně žalovaný při vypořádání odvolání žalobkyně pochybil. Takto formulovaný žalobní bod není způsobilý k soudnímu přezkumu. Jak uvedl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, „[s]těžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité obrany. [...] Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“ Žalobkyně pouze obecně namítala, že v odvolání uvedla mnoho důvodů, proč dodatečnou stavbu nepovolit, resp. povolit, avšak za podmínky, že takové rozhodnutí bude respektovat příslušné právní předpisy, veřejný zájem, vlastnická práva ostatních vlastníků, včetně jejich rozumných požadavků, např. že vývody okapů nebudou svedeny na pozemek žalobkyně a hromosvod nebude ukotven na pozemku žalobkyně. Žalobkyně ovšem nikterak nespecifikovala, v čem konkrétně pochybil žalovaný při vypořádání uplatněných odvolacích námitek, zda je nevypořádal vůbec, nedostatečně, nebo zda žalobkyně nesouhlasí s věcnými důvody vypořádání těchto odvolacích námitek, kterými a na základě jakých důvodů.

22. Ačkoli Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005-79, v první právní větě formuloval závěr, že „[z]pravidla je třeba, aby důvody kasační stížnosti jako jednu z jejích náležitostí (§ 106 odst. 1 věta první s. ř. s.) stěžovatel uvedl přímo v textu kasační stížnosti, neboť v opačném případě by hrozilo, že tyto důvody nebudou uvedeny dostatečně jednoznačně, určitě a srozumitelně. Pokud však stěžovatel v kasační stížnosti odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení soudním či správním, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely kasační stížnosti žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji zásadně považovat za součást kasační stížnosti, jak je má na mysli § 106 odst. 1 s. ř. s.“, a tento závěr lze vztáhnout i na náležitosti formulování žalobních bodů v žalobě [srov. komentářovou literaturu k § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 564], konstatuje zdejší soud, že ani s přihlédnutím k tomuto rozhodnutí odkaz žalobkyně na podané odvolání nevyhovuje kritériím řádného vymezení žalobních bodů. Žalobkyně v žalobě obecně odkazuje na celé odvolání, přičemž v podaném odvolání uplatnila deset námitek a tyto námitky se ani plně neprotínají s výtkami uvedenými v odkazu v žalobě. Žalobkyně v žalobě odkazovala například na její „požadavky“ týkající se umístění hromosvodu a vývodů okapů mimo pozemek žalobkyně, avšak v podaném odvolání není k těmto námitkám uvedeno vůbec nic. Zároveň ani v žalobě blíže neuvedla, v čem má spočívat pochybení správních orgánů ve vztahu k posouzení tohoto požadavku ani jak by měla být zkrácena na svých právech v souvislosti s umístěním hromosvodu či okapů. S ohledem na

výše uvedené se tak zdejší soud žalobou v části týkající se obecného odkazu na uplatněné odvolání po věcné stránce nezabýval.

23. Žalobkyně dále namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nezákonného rozhodnutí o povolení výjimky. S obecným odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a na ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. pak konstatovala, že správní soud může zrušit například stavební povolení i z důvodu, pokud nebyly splněny podmínky pro povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, a podle názoru žalobkyně může toto podkladové rozhodnutí přezkoumat správní soud i tehdy, nepodala-li žalobkyně proti rozhodnutí o výjimce odvolání.
24. Podle § 5 s. ř. s. nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.
25. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
26. Povahou rozhodnutí o povolení výjimky ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb. se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, a v připojených právních větvích uvedl: „*I. Rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení. Takové rozhodnutí lze proto soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s. II. Samostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu.*“ Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 5. 11. 2015 svou povahou samo o sobě nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob, splňuje podmínky pro přezkum v soudním řízení správním ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.
27. Soud se dále zabýval otázkou, zda je oprávněn přezkoumat zákonnost rozhodnutí o povolení výjimky i za situace, kdy proti němu žalobkyně nevyčerpala řádný opravný prostředek, tj. odvolání. Soud v této souvislosti konstatuje, že rozhodnutí o povolení výjimky, které je součástí správního spisu, obsahuje řádné poučení o možnosti účastníků podat proti němu odvolání ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení. Na rozhodnutí o povolení výjimky je vyznačena doložka, podle níž nabylo toto rozhodnutí právní moci dne 5. 12. 2015, přičemž žalobkyně byla označena jako účastnice řízení, jíž má být rozhodnutí doručeno. Správní spis neobsahuje odvolání žádného z účastníků řízení proti rozhodnutí o povolení výjimky, přičemž ani žalobkyně v průběhu správního řízení či v žalobě netvrdila, že by odvolání podala. Ze správního spisu se tak nepodává, že by bylo žalobkyni právo na podání odvolání proti rozhodnutí o povolení výjimky upřeno, naopak je z něj zřejmé, že žalobkyně tohoto práva nevyužila.
28. Žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2017, č. j. 2 As 262/2017-25, ve kterém Nejvyšší správní soud zdůraznil zásadu subsidiarity soudního přezkumu takto: „*Podmínku vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení*

před podáním žaloby je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení, které jsou pro současný koncept správního soudnictví zásadní. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nabízet prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65, publ. pod č. 672/2005 Sb. NSS).“ Nejvyšší správní soud shledal jako nesprávný postup Krajského soudu v Českých Budějovicích, který se zabýval v intencích § 75 odst. 2 s. ř. s. zákonností (přezkoumatelností) rozhodnutí o výjimce, ačkoli žalobce proti němu v průběhu správního řízení nevyčerpal řádný opravný prostředek, který měl k dispozici. Podle Nejvyššího správního soudu by se tak správní soudy neměly v rámci soudního přezkumu zabývat zákonností těch podkladových rozhodnutí, proti nimž žalobci neuplatnili ve správních řízeních opravné prostředky, ačkoli je měli k dispozici.

29. Zdejšímu soudu je však znám i odlišný právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 4 Ads 47/2011-116. Nejvyšší správní soud dovodil, že „*nepodání odvolání proti subsumovanému správnímu aktu, který se vydává ve správním řízení a který má formu rozhodnutí podle § 67 a násl. správního řádu, nebrání soudnímu přezkumu takového podkladového rozhodnutí v rámci rozhodnutí konečného a ani soudu neznemožňuje posouzení důvodnosti žalobních námitek směřujících proti subsumovanému správnímu aktu.*“ Byť jde o závěr ve skutkově odlišné věci, je zjevné, že mezi oběma shora citovanými rozsudky existuje zjevný rozpor týkající se výkladu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., resp. podmínek pro připuštění přezkumu zákonnosti podkladových správních aktů, které mají formu správního rozhodnutí.
30. Zdejší soud nedisponuje oprávněním předložit věc v případě judikatorního rozporu k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Přiklonil se proto k názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřenému v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 4 Ads 47/2011-116, a to primárně z toho důvodu, že jde o výkladovou variantu, která zaručuje v širší míře uplatnění práva na spravedlivý proces a práva na soudní ochranu osob, jejichž právní sféra byla dotčena rozhodnutím správního orgánu, proti němuž žaloba směřuje (srov. zejm. argumentaci na str. 9 a 10 rozsudku č. j. 4 Ads 47/2011-116). Na podporu tohoto výkladu však lze odkázat i na paralelu s přezkumem zákonnosti závazných stanovisek dotčených orgánů vydávaných dle § 149 správního řádu. I tyto správní akty jsou přezkoumávány v režimu podkladových úkonů správního orgánu podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2021, č. j. 2 As 62/2019-86) přitom zastává stanovisko, z něhož plyne, že podmínkou přípustnosti soudního přezkumu zákonnosti závazného stanoviska není uplatnění odvolacích námitek směřujících proti obsahu závazného stanoviska, které se stalo součástí rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a tedy iniciování přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu (nyní § 149 odst. 6 správního řádu). Bylo by tak podle soudu absurdní, pokud by přípustnost soudního přezkumu podkladového aktu správního orgánu, resp. povinnost žalobce uplatnit řádný opravný prostředek (resp. odvolací námitky) již ve správním řízení, závisela pouze na tom, zda jde z hlediska formy o závazné stanovisko (subsumovaný akt správního orgánu) nebo

samostatné rozhodnutí vydané v rámci řetězení správních aktů. Ke stejnému výkladu, podle něhož uplatnění odvolání proti podkladovému rozhodnutí správního orgánu není podmínkou přípustnosti jeho soudního přezkumu, se ostatně kloní i aktuální komentářová literatura (viz Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 612). V citovaném komentáři se uvádí, že „*princip subsidiarity (§ 5) by se neměl nadužívat způsobem, jakým první linie judikatury [reprezentovaná rozsudkem č. j. 2 As 262/2017-25 - pozn. soudu] činí. Takovýto pohled by měl i velmi obtížné praktické následky, neboť by se finální rozhodnutí stalo zčásti nedotknutelné v soudním přezkumu, a to v té části, která souvisí se závazným podkladem, ve správním řízení předtím žalobcem nenapadeným. [...] extenzivní přístup k principu subsidiarity, který by se vztahoval dokonce i k těm aktům, které samostatně soudně přezkoumat vůbec nelze, není namístě.*“ Konečně soud nepřehlédl ani skutečnost, že rozsudek č. j. 2 As 262/2017-25 byl v podobě judikátu navržen k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, avšak plénem Nejvyššího správního soudu návrh na publikaci dne 14. 3. 2018 zamítlo. Je tedy zjevné, že na správnosti právního názoru v něm vysloveného nepanuje všeobecná shoda.

31. Soud proto přistoupil v mezích uplatněných žalobních bodů k přezkumu rozhodnutí o povolení výjimky dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Osobě zúčastněné na řízení byla v daném případě povolena výjimka z požadavků § 25 odst. 6 a 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., která spočívá v umístění stavby na hranici pozemku, přesahu střechy na pozemek p. č. Xd a umístění oken v hraniční zdi. Stavební úřad odůvodnil povolení výjimky tím, že jde o přístavbu koncového domu v ulici; střecha domu má přesah 0,8 m ve výšce 6,1 m nad komunikací, a proto nebude bránit průjezdu automobilů; nejde o jedinou stavbu na hranici pozemku, neboť v celé ulici jsou postaveny garáže na hranici pozemku; v případě oken umístěných ve zdi na hranici pozemku nebude docházet k rušení nadměrným hlukem nebo zplodinami z aut, neboť přilehlá komunikace slouží pouze majitelům přilehlých pozemků a staveb na nich. Stavební úřad následně shrnul, že povolením výjimky nebude ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života ani sousední pozemky či stavby a účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu bude v daném případě dosaženo i řešením podle povolené výjimky.
32. Podle § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je možná výjimka z ustanovení § 25 odst. 2 až 7 stavebního zákona, upravujících vzájemné odstupy staveb, za podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona. Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona lze výjimku z obecných požadavků na výstavbu v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.
33. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2019, č. j. 5 As 190/2019-43, shrnul, že výjimka z požadavků § 25 vyhlášky je možná tehdy, jestliže (i) právní předpis její povolení výslovně umožňuje, (ii) neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a (iii) řešením podle povolené výjimky bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu, což znamená, že odstupy staveb musí splňovat požadavky vymezené v § 25 odst. 1 vyhlášky. Konstantní judikatura rovněž uvádí, že při rozhodování stavebního úřadu o povolení výjimky je zde prostor pro správní uvážení, možnost pro udělení výjimky však není neomezená. Výjimka nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena (srov. rozsudky Nejvyššího

správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010-141, a ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011-176).

34. Žalobkyně v tomto konkrétním případě napadá jednotlivé dílčí úvahy, o něž stavební úřad v rámci správního uvážení opřel povolení výjimky. Jednak nesouhlasila s argumentací, že některé garáže v ulici, na něž stavební úřad poukazoval, již na hranici pozemku žalobkyně stojí, a to z toho důvodu, že garáže jsou přízemními stavbami, zatímco projednávaná přístavba je několikapatrovou budovou přesahující 9 m, přičemž její skutečnou výšku stavební úřad ani neověřil. Dále nesouhlasila s tvrzením, že pozemní komunikace nacházející se na pozemku žalobkyně, na jehož hranici předmětná přístavba stojí, slouží výhradně majitelům přilehlých nemovitostí, neboť jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
35. Soud musí v první řadě konstatovat, že námitky, jež žalobkyně ve vztahu k rozhodnutí o povolení výjimky uplatnila, jsou formulovány velmi obecně, přičemž žalobkyně zejména nekonkretizovala, v čem spatřuje zásah do vlastních práv v důsledku povolení výjimky z odstupových vzdáleností stanovených § 25 odst. 6 a 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Námitky tak lze vypořádat pouze ve stejné míře obecnosti, v jaké byly uplatněny. Soud není oprávněn za žalobkyni domýšlet žalobní argumentaci, neboť v opačném případě by přestal být nezávislým arbitrem sporu a stal by se advokátem jedné ze stran.
36. Stavební úřad vyložil v odůvodnění rozhodnutí o povolení výjimky stručně, ale přesvědčivě důvody, jež ho k přijetí tohoto řešení vedly. Vycházel přitom zejména z uspořádání stavby, jejího umístění v prostoru a místních poměrů v lokalitě. Dospěl k závěru, že klíčové podmínky pro povolení výjimky, a to zajištění bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a sousedních pozemků nebo staveb, jako i dosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu, jsou splněny. Soud se s jeho úvahami ztotožňuje a konstatuje, že stavební úřad nevybočil ze zákonem stanovených mezí správního uvážení. Poukazuje-li žalobkyně na rozdílnou výšku garáží oproti předmětné stavbě, lze uvést, že z hlediska žalobní legitimace žalobkyně, která je dána jejím vlastnickým právem k sousedícímu pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, nehraje výška budovy podstatný význam. Možnost užívání pozemku žalobkyně v důsledku umístění a provedení stavby na jeho hranici není *prima facie* dotčeno o nic více než v případě staveb garáží umístěných na hranici jejího pozemku v téže ulici jen o několik desítek metrů dále. Nadto je třeba uvést, že požadavky na odstupové vzdálenosti, ať již jde o vzdálenost od hranice pozemku nebo od vozovky pozemní komunikace, svým účelem slouží primárně k zajištění zájmu na ochraně zdraví a života osob užívajících trvale předmětnou stavbu, resp. k ochraně soukromí a pohody bydlení osob užívajících sousedící stavby či pozemky. V případě žalobkyně však k narušení těchto zájmů v zásadě nemůže dojít, a to nejen proto, že na jejím pozemku se nachází pozemní komunikace přístupná veřejnosti (nejde tedy o soukromý uzavřený prostor), ale i z toho důvodu, že je právnickou osobou, která se sama o sobě těchto práv dovolávat nemůže.
37. S tím souvisí i druhá žalobkyní namítaná okolnost, a sice že stavební úřad nepřesně uvedl, že pozemní komunikace slouží jen majitelům přilehlých nemovitostí. Žalobkyni lze zčásti přisvědčit, že předmětnou komunikaci, má-li povahu veřejně přístupné účelové komunikace, jak tvrdí žalobkyně, může užívat kdokoli. Tato dílčí nepřesnost však sama o sobě nemůže zavdat důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí, neboť stavební úřad zjevně poukazoval na skutečnost, že s ohledem na uspořádání zástavby a skutečnost, že jde o slepou ulici, nelze předpokládat, že by pod okny předmětné stavby mohl probíhat

významnější dopravní ruch. Na tom nemění nic ani skutečnost, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Navíc i v tomto případě platí výše zmíněná okolnost, že odstupová vzdálenost stavby od okraje vozovky slouží především ochraně zdraví a života osob, jež stavbu trvale užívají. Soudu tedy ani v tomto případě není zřejmé, jakým způsobem by mohla být žalobkyně na svých právech zkrácena nedodržením minimální vzdálenosti stavby od vozovky. Žalobkyně v tomto směru žádné vysvětlení neposkytla.

38. Jakkoliv tedy osoba zúčastněná na řízení jako stavebník v daném případě žádala o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu v rámci řízení o dodatečném povolení stavby a v takovém případě je třeba zohlednit rovněž charakter vedeného řízení a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení, stavební úřad povolení výjimky řádně odůvodnil, čímž zároveň vypořádal nesouhlasné stanovisko žalobkyně, která ostatně ve svých písemných podáních ani neuplatnila konkrétní a „konstruktivní“ požadavky, jak by stavba měla být dle jejích představ stavebně technicky upravena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011-176, č. 2418/2011 Sb. NSS). Soud proto shledal žalobní bod směřující proti rozhodnutí o povolení výjimky nedůvodným.
39. Uvedla-li žalobkyně v souvislosti námitkami směřujícími proti rozhodnutí o povolení výjimky také to, že správní orgány neověřily skutečnou výšku stavby, je třeba uvést, že tato dílčí námitka ve skutečnosti směřuje nikoliv proti rozhodnutí o povolení výjimky, nýbrž proti napadenému rozhodnutí. Ověření souladu projektové dokumentace se skutečností totiž není předmětem řízení o povolení výjimky dle § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Až v rámci řízení o dodatečném povolení stavby je na správních orgánech, aby ověřily, zda projektová dokumentace odpovídá skutečnému provedení „černé“ stavby, a v případě nedostatků vyzvaly stavebníka k jejich odstranění. Je třeba dále uvést, že žalobkyně v průběhu správního řízení námitku týkající se výšky stavby v žádné podobě nevznesla a na údajný rozpor mezi skutečnou výškou stavby a její výškou uvedenou v projektové dokumentaci stavební úřad neupozornila. Stavební úřad proto nepochybil, pokud se za situace, kdy údajný rozpor není *prima facie* patrný ani z obsahu projektové dokumentace, touto otázkou nezabýval, a vyšel z toho, že projektová dokumentace vyhotovená k tomu oprávněnou osobou, odpovídá skutečnosti. Ani tato dílčí námitka není důvodná.
40. Žalobkyně nakonec namítala, že je přístavba samostatnou rozsáhlou patrovou stavbou, která ve své podstatě odpovídá svou velikostí samostatnému domu, a nikoli přístavbě. V této souvislosti ještě žalobkyně obecně citovala čl. 7 odst. 6 územního plánu, se kterým má být přístavba v rozporu.
41. Podle § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona, změnou dokončené stavby je přístavba, kterou se stavba půdorysně rozlišuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou.
42. Stavební zákon tedy stanovuje podmínky, za kterých se považuje změna stavby za přístavbu. První podmínkou je půdorysné rozšíření dosavadní stavby. V tomto prvním bodě má soud podmínku za splněnou, neboť z předložené projektové dokumentace jednoznačně vyplývá, že došlo k půdorysnému rozšíření dosavadní stavby, a navíc ani žádná ze stran nerozporuje, že by k půdorysnému rozšíření původní stavby nedošlo.
43. Druhou podmínkou je vzájemné provozní napojení s dosavadní stavbou. Stavební zákon nespécifikuje podrobně, o jaký typ provozního propojení mezi (původní) stavbou a přístavbou musí jít, aby mohla být přístavba považována právě za přístavbu, a nikoli za

samostatnou stavbu. Nicméně Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 72/2006-83, konkretizoval, že „[v]zájemným provozním propojením ve smyslu § 139b odst. 3 písm. b) stavebního zákona¹ je třeba rozumět stav, kdy je přístavba s dosavadní stavbou propojena komunikačně, např. dveřmi, společnou chodbou apod. Účel, ke kterému je přístavba užívána, není pro posouzení vzájemného provozního propojení rozhodující.“ Ačkoli byl tento právní výklad učiněn ve vztahu ke stavebnímu zákonu z roku 1976, právní definice přístavby je zcela totožná, proto je citovaný závěr Nejvyššího správního soudu aplikovatelný i na současný stavební zákon. Nejvyšší správní soud pak vyložil i důvody, pro které není možné propojení staveb podmiňovat shodným účelem jejich užití. Takový postup by totiž podle Nejvyššího správního soudu vedl ke „krajně pochybným“ závěrům, když by nebylo možné jako přístavby (k rodinným domům) posoudit prádelny, kotelny, dílny, apod., neboť uvedené stavby mají prokazatelně jiný účel užití než rodinný dům. Nejvyšší správní soud proto považoval za hlavní kritérium pro posouzení provozního propojení staveb existenci či neexistenci komunikačního propojení.

44. V průvodní zprávě k projektové dokumentaci je výslovně uvedeno, že přístavba bude s rodinným domem propojena propojovací chodbou (zimní zahrada). Mezi původní stavbou a přístavbou tak existuje komunikační propojení a je splněn i druhý definiční znak přístavby. Ostatně lze odkázat i na souhrnnou technickou zprávu k projektové dokumentaci, podle níž stavba bude sloužit jako doplňková ke stavbě hlavní (relaxace) a k bydlení. Obě stavby tak na sebe navazují i účelem užití (bydlení) a obě stavby mají společně k dispozici relaxační část umístěnou v přístavbě. Zároveň nejde ani o případ, kdy by došlo jen k propojení dříve samostatně existujících staveb.
45. Nebylo tak prokázáno, že by dodatečně povolená stavba byla samostatnou stavbou, naopak bylo prokázáno, že splňuje podmínky § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona a jde o přístavbu. Tato námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

46. Vzhledem k tomu, že jsou žalobní body nedůvodné a soud nezjistil žádné vady, k nimž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost a ostatně je ani nepožadoval.
48. Dle § 60 odst. 5 s. ř. s. neuložil soud osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti, s jejichž plněním by jí vznikly náklady. Osobě zúčastněné na řízení tak nevznikly žádné náklady, jejichž náhradu by mohl soud přiznat.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

¹ Podle § 139b odst. 3 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, změnami dokončených staveb jsou přístavby, jimiž se stavby půdorysně rozšiřují a které jsou vzájemně provozně propojeny s dosavadní stavbou.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. ledna 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu