



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) P. V., b) A. V.**, oba zastoupeni Mgr. Patrikem Personou, advokátem se sídlem Bedřicha Smetany 1916, Uherský Brod, proti žalovanému: **Městský úřad Turnov**, se sídlem Antonína Dvořáka 335, Turnov, zastoupený Mgr. Danielou Hnídkovou, advokátkou se sídlem Podhorská 434/6, Jablonec nad Nisou, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **P. V.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. SÚ/1551/21/HDR, č. j. SU/21/1585/HAI, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 12. 2022, č. j. 30 A 50/2021 - 177,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 353 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Patrika Persony, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vydal podle § 106 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru stavby pro bydlení podle § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona označené jako „*stavební úpravy garáže RD čp. XA XB*“ na pozemcích č. st. XC a st. XD v katastrálním území XB. Stalo se tak na základě ohlášení stavebníka, jenž nyní vystupuje v pozici osoby zúčastněné

na řízení. Proti rozhodnutí žalovaného se u Krajského soudu v Hradci Králové bránil nejprve původní žalobce. Po úmrtí původního žalobce soud v řízení pokračoval s nynějšími žalobci jako jeho právními nástupci.

[2] Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Upozornil na rozpory mezi formulářem ohlášení a projektovou dokumentací. Výrok napadeného rozhodnutí je podle soudu vnitřně rozporný. Žalovaný si především nevyjasnil předmět řízení, neboť odkazuje na § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a následně pojednává o stavebních úpravách garáže rodinného domu. Nebylo ani jasné, k jakým stavebním změnám garáže mělo dojít a jaký budou mít vliv. Souhlas nezohlednil, že podle projektové dokumentace měla být garážová vrata nahrazena okny a dveřmi. Tyto rozpory vyvolávají podle krajského soudu otázky, zda se změni užívání stavby či nikoli, zda dojde k půdorysnému rozšíření stavby rodinného domu a především, zda vůbec byly splněny podmínky pro ohlášení.

[3] Vydaný souhlas je navíc nepřezkoumatelný. Neplyne z něj totiž, zda se žalovaný zabýval souladem záměru s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ačkoli jedním z obecných požadavků je i dodržení vzájemných odstupů staveb.

[4] Krajský soud zavázal žalovaného, aby řádně zjistil skutkový stav, ověřil současný stav garáže a odstranil rozpor mezi ohlášením a projektovou dokumentací. Musí být zřejmé, co je předmětem ohlášení a zda lze záměr řešit ve zjednodušeném režimu. Je také třeba posoudit, zda původní žalobce udělil stavebníkovi souhlas s provedením záměru.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu. Stěžovatel uvedl, že ohlášení posoudil jako úplné. Odstupovými vzdálenostmi se nemusel zabývat, protože se neumísťovala nová stavba. Ani změna využití garáže není z tohoto hlediska v rozporu s vyhláškou č. 501/2006 Sb. Vzdálenost od hranice pozemku nebyla zpochybněna ani v době, kdy původní žalobce souhlasil se stavbou. Krajský úřad Libereckého kraje navíc neshledal podmínky pro zahájení přezkumného řízení; tím se však krajský soud nezabýval.

[6] Stěžovatel označil napadený rozsudek za formalistický. Stěžovatel totiž rozhodoval na základě obsahu podání, podle něhož stavební úpravou vznikne relaxační prostor, který bude součástí stavby pro bydlení. Ač bylo uvedeno, že jde o přístavbu, půdorys stavby se neměnil a po dokončení se bude jednat o jednu stavbu.

[7] Stěžovatel nesouhlasí, že měl ověřit skutkový stav věci. Nahrazením garážových vrat se v souhlasu zabýval a uvedl, že dojde k výměně výplní. Stěžovatel sleduje především logickou provázanost všech podkladů a nikoli souvislosti mezi formulářem, názvem stavby a definicí podle pojmů stavebního zákona.

[8] K souhlasu udělenému původním žalobcem krajský soud pominul § 4 odst. 1 a § 6 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Neplatnost souhlasu je třeba prokázat

pokračování

a důkazní břemeno nesou žalobci. Posoudit skutečné udělení souhlasu již není možné, neboť původní žalobce zemřel. Souhlas původního žalobce měl zákonné náležitosti a v řízení jej nic nezpochybnilo.

[9] Podle stěžovatele neměly nedostatky vytýkané krajským soudem dopad do práv žalobců ani na veřejný zájem. Stavba se půdorysně nerozšiřuje, garáž byla povolena před dvaceti lety a z pohledu stavebního zákona je součástí rodinného domu. Pokud jde o vikýře, u nichž by dotčení na právech přicházelo v úvahu, stěžovatel u stavebníka telefonicky ověřil, že na jejich vybudování netrvá.

[10] Požadavek na odůvodnění souhlasu jako správního rozhodnutí nemá podle žalovaného oporu ve stavebním zákoně ani v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád.

[11] Závěrem stěžovatel nesouhlasí s rozhodnutím o nákladech řízení před krajským soudem. Pokud by bylo správní řízení dvojinstanční, mohl by stěžovatelova pochybení korigovat odvolací orgán a stěžovatel by nebyl vystaven finančnímu postihu.

[12] Žalobci se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnili s krajským soudem. Uvedli, že stěžovatel pomíjí jejich žalobní argumentaci i závěry krajského soudu. Zdůraznili, že správní orgán nemůže dodatečně odůvodňovat svůj postup v kasační stížnosti. K námitce přílišného formalismu žalobci uvedli, že stavební úřady mají zajišťovat dodržování zákona. Z hlediska odstupových požadavků byla patrně protiprávní již stavba garáže. Žalobci se ohradili proti tvrzení, že stavebník ustoupil od instalace vikýřů. Závěrem poukazují na nečinnost stěžovatele a nedůvodnost námítky směřující proti povinnosti uhradit náklady soudního řízení.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[15] Podle § 3 odst. 5 stavebního zákona „pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavební záměr, rozumí se tím podle okolností stavba, změna dokončené stavby, terénní úprava, zařízení nebo údržba“.

[16] Podle § 105 odst. 2 písm. f) stavebního zákona „k ohlášení stavebník připojí souhlasy osob, jejichž vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemenu k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být prováděním stavebního záměru přímo dotčeno; souhlas musí být vyznačen na situačním výkresu“.

[17] Podle § 106 odst. 1 stavebního zákona „je-li ohlášení úplné a je-li ohlášený stavební záměr v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, se závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, s územním rozhodnutím nebo regulačním plánem nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem, jde-li o stavbu či terénní úpravu podle § 104 odst. 1 písm. a) až i), nebo s územně plánovací dokumentací, jde-li o stavební úpravu podle § 104 odst. 1 písm. k), stavební úřad vydá

souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru do 30 dnů ode dne podání ohlášení“.

[18] Podle § 107 odst. 1 stavebního zákona „nemá-li ohlášení předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže stavební úřad stavebníkovi nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě. Dojde-li stavební úřad k závěru, že ohlášení není úplné nebo záměr nesplňuje podmínky pro vydání souhlasu s provedením ohlášeného stavebního záměru, rozhodne usnesením o provedení stavebního řízení; toto usnesení se oznamuje pouze stavebníkovi a nelze se proti němu odvolat. Právní mocí usnesení je zahájeno stavební řízení“.

[19] V posuzované věci je sporné, zda je souhlas vydaný stěžovatelem přezkoumatelný a zákonný. Krajský soud stěžovateli vytkl celou řadu pochybení. Především shledal rozpor mezi obsahem ohlášení a výrokem souhlasu, jakož i projektovou dokumentací.

[20] NSS souhlasí s krajským soudem, že ze souhlasu není zřejmé, co bylo předmětem ohlášení. Souhlas byl udělen pro stavbu „*pro bydlení podle § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona*“, tedy pro stavbu pro bydlení a pro rodinnou rekreaci s jedním podzemním podlažím do hloubky 3 m a nejvýše s dvěma nadzemními podlažími a podkrovím. Následně však souhlas uvádí, že jde o „*stavební úpravy garáže RD čp. XA XB*“. Jak konstatoval krajský soud, ohlášeny byly stavební úpravy existující garáže. Tento rozpor zůstal v souhlasu nevysvětlen.

[21] NSS po prostudování správního spisu přisvědčil krajskému soudu i ohledně rozporu ohlášení s výkresovou i textovou částí projektové dokumentace. Ve formuláři ohlášení je záměr označen jako „*Přístavba – stavební úpravy garáže a rodinného domu – XB XA*“. Mělo se jednat o změnu dokončené stavby, u níž nedojde ke změně v užívání. Jako místo stavebního záměru je v ohlášení označen pouze pozemek p. č. st. XC bez uvedené výměry; předpoklad dokončení stavby byl v květnu 2022. Základní údaje o stavebním záměru podle projektové dokumentace však tento formulář neobsahuje. Podle projektové dokumentace se stavební úpravy týkají i pozemku p. č. st. XD. Má dojít ke změně dokončené stavby; provedenými úpravami má být „*v podkroví zřízen relaxační prostor pro rodinný odpočinek*“. Účel stavby je podle projektové dokumentace „*bydlení v RD*“. Plánované dokončení stavby je podle projektové dokumentace v listopadu 2021. Podle výpisu z katastru nemovitostí je stavba evidována samostatně jako garáž a stojí na pozemcích p. č. st. XC a st. XD.

[22] Podle NSS byly rozpory mezi ohlášením a projektovou dokumentací tak výrazné, že se je stěžovatel měl pokusit v součinnosti se stavebníkem v souladu s § 107 odst. 1 stavebního zákona odstranit. Ze souhlasu ani ze správního spisu neplyne, že by se tak stalo; ostatně stěžovatel vydal souhlas pouhé dva dny poté, co mu bylo doručeno stavebníkové ohlášení. Kasační soud tedy souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel řádně nezjistil skutkový stav.

[23] Dále se NSS zabýval námitkou, zda měl stěžovatel souhlas odůvodnit. K tomu uvádí, že rozšířený senát v usnesení ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, dovodil, že souhlasy vydávané stavebním úřadem mj. podle § 106 stavebního zákona

pokračování

jsou rozhodnutími správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Upozornil však, že pojem *rozhodnutí správního orgánu* ve smyslu tohoto ustanovení není totožný s pojmem *rozhodnutí* podle § 67 správního řádu. Rozhodnutím podle správního řádu totiž souhlasy podle stavebního zákona nejsou. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že na souhlasy nelze, co do jejich odůvodnění, klást stejné nároky jako na rozhodnutí podle správního řádu. To však neznamená, že stavební úřad může při vydání souhlasu zcela rezignovat na odůvodnění.

[24] Z judikatury NSS (např. rozsudky ze dne 27. 9. 2018, č. j. 9 As 215/2018 - 33, ze dne 27. 9. 2022, č. j. 7 As 272/2020 - 81, či ze dne 4. 5. 2023, č. j. 7 As 45/2023 - 28), plyne, že pokud souhlas není odůvodněn alespoň tak, aby bylo možné přezkoumat, zda byly pro jeho vydání splněny zákonné podmínky, je nepřezkoumatelný. NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že odůvodnění stěžovatelova souhlasu není dostatečné.

[25] Stěžovatel se brání tím, že jde pouze o nesoulad v názvosloví. S tím NSS nesouhlasí, neboť rozpor mezi ohlášením, projektovou dokumentací a souhlasem je výrazný a nelze jej ospravedlnit jako pouhý nevýznamný nesoulad. Pokud stěžovatel tvrdí, že k ohlášení přistupoval konstruktivně, hledal souvislosti mezi formulářem a podklady a činil si o stavbě vlastní úsudek, měly tyto své úvahy učinit, byť stručnou formou, součástí odůvodnění souhlasu. Jak již bylo uvedeno výše, především však měl nedostatky a nejasnosti odstranit v souladu s § 107 stavebního zákona, aby za stavebníka nedoplňoval rozhodné okolnosti. Ze souhlasu by mělo být i patrné, zda a co stěžovatel na základě ohlášení zkoumal. Pokud by stěžovatel dospěl k závěru, že ohlášení pro danou stavební úpravu nedostačuje, měl přistoupit ke stavebnímu řízení.

[26] Stěžovatel je nadále přesvědčen, že stavbu bylo možné povolit zjednodušujícím způsobem. Garáž je z pohledu stavebního zákona součástí domu. Skutečnost, že je garáž v katastru nemovitostí vedena jako stavební parcela s vlastním číslem a není součástí stavební parcely rodinného domu, označil stěžovatel za chybu katastrálního úřadu.

[27] Podle NSS není ze souhlasu zřejmé, na základě čeho dospěl stěžovatel k závěru, že garáž je součástí rodinného domu. V kasační stížnosti stěžovatel odkazuje na projektovou dokumentaci ke stavbě rodinného domu, která je uložena v jeho spisovně. V bodě 21 kasační stížnosti však tvrdí, že o jednu stavbu se bude jednat až po dokončení stavebních úprav. Stěžovatelova kasační argumentace je tedy vnitřně rozporná. Ze souhlasu ani neplyne, zda nedojde k půdorysnému rozšíření stavby rodinného domu.

[28] Námitkou nesouladu zápisu v katastru nemovitostí se skutečným stavem se NSS nezabýval, neboť tuto okolnost pro nadbytečnost neposuzoval ani krajský soud. K výtce krajského soudu, že souhlas pomíjí nahrazení garážových vrat, stěžovatel uvádí, že tím se rozumí *výměna výplní*. To však podle NSS ze souhlasu jednoznačně neplyne. Projektová dokumentace totiž zmiňuje výměnu a osazení okenních výplní a také nahrazení garážových vrat okny a dveřmi. Ze souhlasu tak není zřejmé, čeho všeho se výměna výplní týká. NSS navíc upozorňuje na to, že stěžovatel nemůže zhojit nedostatek odůvodnění zrušeného rozhodnutí svou kasační argumentací (rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2022, č. j. 2 Azs 225/2021 - 29).

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvádí, že neposuzoval odstupové vzdálenosti,

neboť se neumisťovala nová stavba. Takový postup však nemá oporu v zákoně. Stavebním záměrem je podle § 3 odst. 5 stavebního zákona i změna dokončené stavby. Podle § 106 odst. 1 téhož zákona stavební úřad vydá souhlas v případě, že je stavební záměr v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. I zde tedy bylo třeba zkoumat požadavek na odstupové vzdálenosti, tím spíše tehdy, pokud se v popisu stavby uvádí, že „*do střešního pláště budou osazeny tři pultové vikýře*“ a „*bude provedena výměna a osazení okenních výplní, garážová vrata v přízemí budou nahrazena okny a dveřmi*“.

[30] Stěžovatel setrvale tvrdí, že podmínky podle § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. jsou splněny, neboť vzdálenost od hranice pozemku je 3,25 m. Tomu však podle NSS nelze nyní přisvědčit, neboť samotný souhlas odstupové vzdálenosti vůbec neřeší. Ve výkresu chybí vyznačení odstupů (ačkoli součástí projektové dokumentace je v rámci Požárně bezpečnostního řešení nákres, který vzdálenosti – podle žalobců však chybné – uvádí). Stěžovatel se nepozastavil nad tím, proč chybí vyznačení odstupových vzdáleností. V kasační stížnosti uvádí, že lze odstupy odměřit podle měřítka. Tím však nezpochybnil závěr o tom, že ze souhlasu nelze zjistit, zda stěžovatel ověřil, že odstupy byly dodrženy. Za dané situace není relevantní ani tvrzení, že původní žalobce vzdálenost nezpochybňoval, pokud se podepsal na situační výkres.

[31] Stěžovatelovo tvrzení, podle něhož u stavebníka ověřil, že netrvá na zřízení vikýřů, je novým skutkovým tvrzením, k němuž NSS v souladu s § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží.

[32] NSS nesouhlasí se stěžovatelovou argumentací k povinnosti náhrady nákladů řízení. Je pravda, že v případě, že správní řízení probíhá ve dvou stupních, je možné některá pochybení správního orgánu prvního stupně odstranit již v odvolacím řízení. Přezkoumává-li však soud, jako v tomto případě, rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němuž není odvolání přípustné, není nepřiměřené, pokud neúspěšnému žalovanému uloží povinnost nahradit náklady řízení.

[33] Stěžovatel krajskému soudu také vytkl, že se nezabýval sdělením krajského úřadu ze dne 30. 7. 2021, podle něhož byl souhlas vydán v souladu se zákonem; pouze provedl tuto listinu k důkazu. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud tedy podle NSS nepochybil, pokud ke sdělení krajského úřadu, jež bylo vydáno později než napadené rozhodnutí, nepřihlédl.

[34] NSS se tedy ztotožnil s krajským soudem, že stěžovatel pochybil, pokud stavebníkovo ohlášení vyhodnotil jako způsobilé k vydání souhlasu. Vydaný souhlas je pak vzhledem k nedostatečnému odůvodnění nepřezkoumatelný. Přístup krajského soudu nebyl formalistický, neboť zjištěné nedostatky mohly mít dopad do práv žalobců.

[35] Stěžovatel v dalším řízení řádně zjistí skutkový stav věci. Ujasní si, co je předmětem ohlášení a zda je možné stavební záměr posoudit ve zjednodušeném režimu ohlášení. V takovém případě bude třeba odstranit rozpory mezi ohlášením a projektovou dokumentací a také posoudit, zda jsou v souladu se zjištěným skutkovým stavem. Pokud stěžovatel dospěje k závěru, že stavební záměr v režimu ohlášení řešit lze, přezkoumá naplnění všech podmínek podle § 106 stavebního zákona. Dospěje-li k opačnému závěru,

pokračování

zahájí stavební řízení. NSS znovu připomíná, že ohlášení má být úplné a jednoznačné a případné úvahy a vyjasnění prováděné stavebním úřadem mají být v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem sděleny.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] NSS tedy zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[37] Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; toto právo naopak náleží úspěšným žalobcům (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[38] Náklady řízení spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč za sepis vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif] a v odměně za jeden úkon právní služby ve výši 1 550 Kč za sepis vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. K tomu náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Částku 5 250 Kč soud zvýšil o daň z přidané hodnoty ve výši 1 103 Kč. Stěžovatel je tedy povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce částku 6 353 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Z této částky náleží každému ze žalobců jedna polovina. NSS dodává, že tarifní hodnotu za jeden úkon právní služby určil shodně s krajským soudem; v podrobnostech odkazuje na argumentaci v bodech 54 až 57 napadeného rozsudku, s níž se shoduje.

[39] Osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. října 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu