



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. L.**, zastoupená JUDr. Milanem Zápotočným, advokátem se sídlem Telečská 1720/7, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2023, č. j. KUJI 58944/2023, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) E.ON Česká republika, s.r.o.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, **II) E. Z.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 12. 2023, č. j. 30 A 73/2023-58,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 12. 2023, č. j. 30 A 73/2023-58, a rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2023, č. j. KUJI 58944/2023, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **24 456 Kč** k rukám jejího zástupce JUDr. Milana Zápotočného, advokáta se sídlem Telečská 1720/7, Jihlava, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o podmínky, za nichž se dotčený orgán může odchýlit od jím vydaného dřívějšího závazného stanoviska, které bylo podkladem rozhodnutí o umístění a povolení stavby podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“), při respektování požadavku kontinuity závazných stanovisek mající základ především v § 4 odst. 4 stavebního zákona. Věc se rovněž týká požadavků na obsahové (materiální) posouzení účelu stavby. Věcnému

přezkumu právních závěrů krajského soudu i správních orgánů nicméně brání nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí.

[2] Ze správního spisu se podává, že Městský úřad Polná (dále jen „stavební úřad Polná“) na žádost Ing. P. N. a A. N. (dále jen „stavebníci“) rozhodnutím ze dne 17. 8. 2009, č. j. MUPO-OVŽP/2063,2065/2009-330, Smer (dále též „původní rozhodnutí“) rozhodl výrokem I. o umístění a výrokem II. o povolení stavby „*Garáž, včetně vodovodní a kanalizační přípojky, ulice F. v Polné, na pozemcích: stavební parcely parcelní číslo XA (zastavěná plocha a nádvoří), pozemkové parcely parcelní číslo XB (zahrada), XC (ostatní plocha) a XD (ostatní plocha) v kat. území x*“. Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) byla jako vlastnice pozemku v bezprostředním sousedství uvedené stavby účastnicí řízení o žádostech stavebníků o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení.

[3] Vzhledem k tomu, že se tyto pozemky nachází v městské památkové zóně (dále též „MPZ“), bylo podkladem uvedeného rozhodnutí závazné stanovisko Magistrátu města Jihlavy (dále jen „dotčený orgán“) jako orgánu památkové péče ze dne 8. 6. 2009, č. j. ÚÚP/1257/2009-5, které obsahovalo podmínky, za nichž je provedení stavby garáže přípustné z hlediska zájmů státní památkové péče. Jednou z nich bylo, že ve srovnání s předloženou projektovou dokumentací „*[h]orní okna ve štítech budou zmenšena na výšku i na šířku cca o 1/3, spodní v jihozápadním pohledu bude upraveno do tradičního dvoukřídlého formátu*“.

[4] Poté, co byla zahájena realizace stavby, vydal dotčený orgán na žádost stavebníků pro účely řízení o provedení změny stavby před dokončením závazné stanovisko ze dne 19. 10. 2010, č. j. MMJ/ÚÚP/2103/2010-5, v němž shledal, že provedení změny stavby na základě nové projektové dokumentace je přípustné. Konstatoval v něm, že „*podmínky stanovené k původní dokumentaci byly, až na okno ve štítě SV strany (požadavek na zmenšení o 1/3), splněny*“, a že „*[p]ožadované zmenšení okna ve štítu je předmětem předložené dokumentace*“. Další závazné stanovisko ze dne 11. 4. 2011, č. j. MMJ/ÚÚP/608/2011-4, se týkalo provedení změny stavby spočívající v přípojce elektrického proudu nízkého napětí (dále jen „NN“) ke garáži zemním kabelem.

[5] Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 3. 2017, č. j. KUJI 17886/2017, zrušil výrok II. původního rozhodnutí, kterým stavební úřad povolil stavbu. Výrok I. původního rozhodnutí, kterým stavební úřad rozhodl o umístění stavby, ponechal v platnosti. Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 28. 6. 2017, č. j. MMR-16975/2017-83/1074, zamítlo odvolání stavebníků a uvedené rozhodnutí žalovaného potvrdilo.

[6] Kontrolní prohlídkou na místě samém, která se konala dne 24. 8. 2017, stavební úřad Polná zjistil, že stavebníci stavbu provedli v rozporu s podmínkami původního rozhodnutí, a to jak zrušeného stavebního povolení, tak stále platného rozhodnutí o umístění stavby. Dne 5. 9. 2017 proto zahájil řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. V reakci na to podali stavebníci dne 18. 9. 2017 žádost o dodatečné povolení stavby „*garáže, včetně vodovodní, kanalizační a NN přípojky na pozemcích st. č. x, parc. č. XB a parc. č. XE v k. ú. x*“ (dále jen „stavba“). S ohledem na možnou vazbu stavebníka na pracovníky stavebního úřadu Polná (stavebník byl tajemníkem Městského úřadu Polná)

pokračování

stavební úřad Polná věc postoupil Městskému úřadu Havlíčkův Brod (dále jen „stavební úřad“).

[7] Stavební úřad rozhodnutím ze dne 9. 9. 2020, č. j. MHB_ST/1217/2017/Pa JID 88410/2020/muhb, stavbu dodatečně povolil. Toto rozhodnutí bylo třetím povolujícím rozhodnutím v řadě, neboť první dvě byla zrušena žalovaným. Podkladem tohoto rozhodnutí bylo závazné stanovisko dotčeného orgánu ze dne 2. 4. 2019, č. j. MMJ/SÚ/46136/2019-ZáD, podle něhož je provedení stavby z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné. Dotčený orgán v něm uvedl, že „[v]ýstavbou objektu nebyly narušeny hodnoty MPZ Polná“. Toto „[k]onstatování vychází ze skutečnosti, že k tomuto objektu byla vydána přípustná závazná stanoviska orgánu státní památkové péče“, k čemuž dotčený orgán odkázal na jím vydaná výše uvedená závazná stanoviska ze dne 8. 6. 2009, ze dne 19. 10. 2010 a ze dne 11. 4. 2011. Zároveň dodal, že „[n]avrhované úpravy jsou z hlediska státní památkové péče možné vzhledem k umístění a povaze objektu“.

[8] O podaném odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí stavebního úřadu rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2021, č. j. KUJI 5009/2021, tak, že je zamítl a uvedené rozhodnutí potvrdil. Pro účely odvolacího řízení si vyžádal závazné stanovisko Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále jen „správní orgán nadřízený dotčenému orgánu“). Jím vydané závazné stanovisko ze dne 13. 1. 2020, č. j. KUJI 3161/2020, změnilo závazné stanovisko dotčeného orgánu ze dne 2. 4. 2019 pouze v tom smyslu, že v jeho výroku upřesnilo pozemky, na nichž se stavba nachází. Ostatní části výroku ponechalo beze změn. Správní orgán nadřízený dotčenému orgánu uvedl, že zatímco závazné stanovisko ze dne 8. 6. 2009 bylo vydáno k zamýšlené výstavbě garáže, závazné stanovisko ze dne 19. 10. 2010 bylo vydáno pro účely žádosti o dodatečné povolení stavby, a tudíž šlo „o nové řízení, o nové žádosti, jejíž obsah určující předmět řízení, nebyl totožný s předchozím řízením o vydání závazného stanoviska“. Dodatečné povolení stavby bylo posuzováno podle projektové dokumentace, která se až na z hlediska státní památkové péče nepodstatné detaily neliší od dokumentace předložené v roce 2010. Podle správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu nebyl důvod, aby dotčený orgán nesetřval na závěru o přípustnosti stavby.

[9] Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka i nyní osoba zúčastněná na řízení II) žalobu. Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 16. 9. 2021, č. j. 30 A 39/2021-66, toto rozhodnutí zrušil. Žalovaný se v něm totiž dostatečně nezabýval námitkou neplatnosti výroku I. původního rozhodnutí, kterým stavební úřad rozhodl o umístění stavby (první žalobní bod). Stěžovatelka v žalobě tvrdila jeho neplatnost s ohledem na uplynutí doby 2 let ode dne nabytí jeho právní moci podle § 93 odst. 1 stavebního zákona. Podle jejího názoru měla být stavba z tohoto důvodu v rozhodnutí o jejím dodatečném povolení znovu umísťována jako celek, a nikoli pouze v rozsahu odchýlení se od výroku I. původního rozhodnutí. Žalovaný se původně vypořádal s touto námitkou toliko poukazem na presumpci správnosti aktů vydaných orgány veřejné moci, správně však měl posoudit, zda bylo se stavbou započato ještě před uplynutím uvedené lhůty, což by podle § 93 odst. 4 písm. a) stavebního zákona znamenalo, že rozhodnutí o umístění stavby zůstává v platnosti. Krajský soud se zabýval také dalšími žalobními body, které se týkaly obsahu závazných stanovisek (druhý žalobní bod), vyhodnocení účelu stavby (třetí žalobní bod) a zásahu do soukromí žalobkyň (čtvrtý žalobní bod), a shledal je nedůvodnými.

[10] Kasační stížnost žalovaného proti rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) rozsudkem ze dne 21. 4. 2023, č. j. 2 As 274/2021-38, zamítl. Zabýval se v něm výlučně námitkou směřující vůči posouzení platnosti výroku I. původního rozhodnutí, a v tomto ohledu přisvědčil právnímu závěru krajského soudu.

[11] Žalovaný ve věci znovu rozhodl v záhlaví uvedeným rozhodnutím, kterým rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Stěžovatelka rozhodnutí žalovaného napadla v pořadí druhou žalobou u krajského soudu, který ji napadeným rozsudkem zamítl.

[12] Krajský soud se předně zabýval prvním žalobním bodem, tedy již dříve uplatněnou námitkou neplatnosti výroku I. původního rozhodnutí. Žalovaný při opětovném posouzení věci zjistil, že ještě před uplynutím doby 2 let podle § 93 odst. 1 stavebního zákona byla zahájena stavba. Vyplývá to z protokolu o kontrolní prohlídce provedené stavebním úřadem Polná dne 1. 7. 2010, v němž je uvedeno, že stavba garáže již byla provedena. Tento žalobní bod byl proto nedůvodný. Jde-li o ostatní žalobní body, krajský soud setrval na jejich původním vypořádání v prvním rozsudku a nepovažoval za nutné na něm nic měnit.

[13] V pořadí druhý žalobní bod směřoval proti závaznému stanovisku dotčeného orgánu ze dne 2. 4. 2019 a potvrzujícímu závaznému stanovisku správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu. Krajský soud uvedl, že stěžovatelka nenapadá obsah vydaných závazných stanovisek nikterak konkrétně, ale problém spatřuje v tom, že byla vydána stanoviska nová, která oproti těm původním zmírňují podmínky stavby, které byly původně stanoveny za účelem ochrany památek v okolí. Potřeba vyžádání nových závazných stanovisek vyplynula z toho, že stavba byla dodatečně povolována. Podle krajského soudu je závazné stanovisko v ideálním případě vydáváno před započítím realizace stavby, nicméně v nastalé situaci je tomuto tak ve vztahu k stavbě již existující, což stavební zákon nezapovídá. To, že nově vydaná závazná stanoviska zmírňují podmínky stavby, bez dalšího nezakládá jejich rozpor se zákonem, nepřezkoumatelnost či jinou vadu. Krajský soud s ohledem na „*obecnou žalobní námitku*“ stěžovatelky „*spíše v obecné rovině*“ uzavřel, že závazná stanoviska jsou přezkoumatelná, souladná se zákonem a vydána procesně předvídaným způsobem. Argumentace v nich je logická a závěry z nich plynoucí na ni jasně navazují.

[14] Stěžovatelka byla neúspěšná i s třetím žalobním bodem, že žalovaný nesprávně posoudil účel stavby. V žalobě namítala, že stavba je sice formálně označena jako garáž, fakticky však slouží k rekreačním účelům, případně k bydlení. Krajský soud shledal, že žalovaný i stavební úřad se účelem stavby zabývali a vyhodnotili ji jako garáž s ohledem na náležitá skutková zjištění. Vyšli především ze zjištění stavebního úřadu, která učinil při ohledání dne 4. 6. 2018, jakož i z projektové dokumentace. Žalovaný se rovněž řádně zabýval odstupovými vzdálenostmi garáže ve smyslu § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v tehdy účinném znění (dále jen „vyhláška“). V této souvislosti krajský soud připomněl, že § 24 odst. 3 vyhlášky reguluje stavby garáží nikoli pro účely umístění soukromých motorových vozidel v řádu jednotek, nýbrž velkoplošné (případně patrové) garáže jako samostatné budovy sloužící pro odstavení motorových a jiných vozidel blíže neurčených osob s potřebou dočasného parkování. Závěrem dodal, že budou-li stavebníci užívat stavbu v rozporu s povoleným účelem (jinak než garáž), může stěžovatelka podat podnět stavebnímu úřadu, který je následně může sankcionovat za spáchání přestupku podle § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

pokračování

[15] Krajský soud nepovažoval za důvodný ani čtvrtý žalobní bod, který se týkal možného narušení soukromí stěžovatelky a obtěžování imisemi (hluk, popel). Ztotožnil se s žalovaným, že okno umístěné do půdy je přístupné pouze žebříkem a stropním výlezem. Jde tudíž o prostor, kde se stavebníci budou zdržovat pouze výjimečně a do soukromí stěžovatelky tak nemůže být zasaženo nad míru přiměřenou místním poměrům. Možnost narušení soukromí snižuje i samotná skutečnost, že stavba neslouží k bydlení či rekreaci. Proti případnému zásahu do soukromí nad míru přiměřenou místním poměrům se může stěžovatelka bránit soukromoprávní cestou. Konečně krajský soud nepřisvědčil ani souvisejícím námitkám týkajícím se požárně bezpečnostního řešení stavby a problematiky terénních úprav, které způsobují podmačení nemovitostí stěžovatelky.

II. Kasační stížnost

[16] Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu, který podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje tento rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[17] Úvodem kasační stížnosti stěžovatelka podrobně rekapituluje dosavadní průběh řízení, namítá jeho dlouhé trvání a skutečnost, že stavební řízení bylo od počátku zatíženo mnoha vadami. Je přesvědčena, že stavba svou původně neschválenou výškou a většími okny výrazně zasahuje do jejího soukromí, jakož i soukromí sousedů. Kromě toho ohrožuje veřejný zájem. Stěžovatelka se okrajově vyjadřuje i k prvnímu žalobnímu bodu. Podotýká, že otázka platnosti rozhodnutí o umístění stavby již byla vyřešena a žalovaný se s ní následně vypořádal ve smyslu právního názoru vysloveného krajským soudem a Nejvyšším správním soudem.

[18] Napadenému rozsudku stěžovatelka vytýká, že nesprávně posoudil námitky týkající se závazných stanovisek. Závazné stanovisko, které bylo podkladem původního rozhodnutí, určilo podmínky pro umístění i podobu stavby tak, aby zapadala do městské památkové zóny. Stavebník, který v době podání žádosti o umístění stavby vykonával funkci tajemníka městského úřadu, však nepostupoval v dobré víře a od počátku neměl v úmyslu se tímto rozhodnutím řídit. Ze své pozice si byl jist, že mu takový postup projde. Stavebník překročil povolenou výšku hřebene stavby (na 6,2 m z původních 5,75 m) a nezmenšil rozměry okna o předepsanou jednu třetinu (na rozměry 80 cm x 80 cm). Zvýšení celé stavby mu umožnilo vybudovat pochozí strop, na něm podkroví, a umístit do štítu velké okno, „z něhož se nezdráhá své ‚vítězství‘ dávat stěžovatelce na odiv velmi nevhodnými poznámkami k tomu, co nosí na svém vlastním dvoře, nebo co tam dělá“.

[19] V řízení o dodatečném povolení stavby vydal dotčený orgán závazné stanovisko ze dne 2. 4. 2019, které odkazovalo na předchozí závazná stanoviska ke stavbě. Dotčený orgán se stavbou nově nezabýval, pouze se spokojil s tím, že již v minulosti stavbu hodnotil a stanovil podmínky pro její podobu. V předchozím závazném stanovisku ale tyto podmínky stanovil odlišně. Stěžovatelka namítá, že bylo třeba si vyžádat nová závazná stanoviska, která reagují na předloženou projektovou dokumentaci, a zohlednit v nich i původní názor dotčeného orgánu a původně stanovené podmínky podoby stavby. Závazné stanovisko ze dne 2. 4. 2019 považuje za nepřezkoumatelné a nezpůsobilé být dostatečným

podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Její námitka týkající se závazných stanovisek není obecná, jak uvedl krajský soud, nýbrž zcela jasně koncipovaná.

[20] Krajský soud měl podle stěžovatelky pochybit i tím, že nesprávně posoudil skutečný účel stavby a aproboval postup žalovaného a stavebního úřadu, kteří se jím dostatečně nezabývali. Účel stavby byl posuzován s ohledem na projektovou dokumentaci, nikoli její reálný stav. Součástí stavby je i kuchyň, koupelna, kamna, podkroví. Finální stavba se tedy neshoduje s původním záměrem. Nejde o garáž, ale spíše o stavbu k rodinné rekreaci. Stěžovatelka zastává názor, že správní orgány si mohly samy posoudit účel stavby, k čemuž mohly provést kontrolu na místě samém nebo si vyžádat další podklady. Pokud by se skutečně zabývaly tím, co daná stavba představuje, a vzaly v úvahu, že je vybavena i kamny nebo podkrovím, nemohly by bez dalšího přijmout její označení jako garáže. Stěžovatelka dále brojí proti argumentaci krajského soudu týkající se možného sankcionování stavebníků. Zdůrazňuje, že jí nejde o to, aby stavebníci dostávali pokuty za užívání stavby. Snaží se zamezit tomu, aby realizací stavby neutrpěla městská památková zóna, která reprezentuje veřejný zájem. Stavební záměr by neměl být pro vlastníky sousedních nemovitostí takto zatěžující. Neměl by ničit jejich vlastní nemovitosti, ani zasahovat do jejich soukromých životů a zhoršovat jejich životní úroveň.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[21] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření žalovanému i osobám zúčastněným na řízení.

[22] Žalovaný ve svém vyjádření setrval na názoru o věcné správnosti napadeného rozhodnutí, považuje je za souladné s právními předpisy a ztotožňuje se s argumentací krajského soudu. V podrobnostech odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a své vyjádření k žalobě.

[23] Osoby zúčastněné na řízení možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužily.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodu, který zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost je důvodná.

[26] Stěžovatelka namítá, že se krajský soud, stejně jako před ním žalovaný, nijak nevypořádaly s rozporem mezi závazným stanoviskem ze dne 8. 6. 2009, které tvořilo podklad původního rozhodnutí o umístění a povolení stavby, a následnými závaznými stanovisky, která v rozporu s původním rozhodnutím shledala přípustnost provedení této stavby z hlediska státní památkové péče. Podstata této námitky spočívá v tom, že se z následných závazných stanovisek nedozvěděla důvod, pro který již není třeba trvat na původní výšce budovy a podmínce menší velikosti okna. Další námitka se týkala toliko

pokračování

formálního posouzení účelu dodatečně povolované stavby, jakož i možných zásahů do práv spojených s užíváním této stavby. Z kasační stížnosti se zároveň podává, že stěžovatelka již nerozporuje závěr o platnosti výroku I. původního rozhodnutí o umístění stavby.

IV.a Obecně k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku a rozhodnutí žalovaného

[27] Přestože stěžovatelka podřadila tvrzený důvod kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nelze přehlédnout, že její námitky obsahově zpochybňují přezkoumatelnost napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného. Nepřezkoumatelnost přinejmenším některých závěrů vyslovených v těchto rozhodnutích stěžovatelka dokonce výslovně namítá, čímž uplatnila také kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. I kdyby tak ale neučinila, Nejvyšší správní soud je k nepřezkoumatelnosti povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Je proto namístě, aby v úvodu svého posouzení shrnul některá související východiska jeho přezkumu.

[28] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, u nichž z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Důvod kasační stížnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí je dán také v případech, opomene-li krajský soud přezkoumat žalobní námitku (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS), nebo není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Z dalších rozhodnutí kasačního soudu vyplývá, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoli na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[29] Přezkoumá-li krajský soud rozhodnutí žalovaného, které pro absenci odůvodnění nebylo přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží tím vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí (srov. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, nebo ze dne 28. 1. 2009, č. j. 1 As 110/2008-99). Stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí namítala ve své žalobě, krajský soud její námitce nicméně nepřisvědčil. Dospěl-li by nyní Nejvyšší správní soud k závěru, že napadené rozhodnutí skutečně bylo nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, byl by dán důvod nejen pro zrušení napadeného rozsudku, ale i žalobou napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, č. j. 2 As 324/2015-16).

IV.b Námitka vzájemného rozporu závazných stanovisek, která byla podkladem rozhodnutí žalovaného

[30] První okruh námitek stěžovatelky se týká obsahu závazných stanovisek, na nichž založili svá rozhodnutí stavební úřad i žalovaný. Právní úprava rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem je obsažena v § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení *„[z]ávazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.“* Jak dále stanoví odstavec 6 tohoto ustanovení, *„[j]estliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne“.*

[31] Pro posouzení věci je dále rozhodný § 4 odst. 4 stavebního zákona, který stanoví, že *„[d]otčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti porízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřiblíží.“*

[32] Nejvyšší správní soud se již opakovaně vyslovil k vázanosti dotčených orgánů dříve udělenými závaznými stanovisky a zdůraznil význam kontinuity závazných stanovisek. Její podstata spočívá v tom, že *„dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách a měnit jej mohou zpravidla jen při změně poměrů na posuzovaném území“.* Takovou změnou poměrů může být *„jen objektivní skutečnost; bez ní správní orgán nemůže své stanovisko zpřísnit jen proto, že později změnil názor“* (např. rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32, ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019-45, odst. [30], nebo ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022-52, odst. [17]).

[33] S tím souvisí také povinnost argumentačně se vypořádat s předchozím stanoviskem, zejména přehodnocuje-li je správní orgán zcela (srov. rozsudky NSS č. j. 2 As 40/2013-32, nebo ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327, odst. [87], nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 43 A 68/2022-92, č. 4521/2023 Sb. NSS, odst. [71]). Její základ lze nalézt v obecných zásadách činnosti správních orgánů. Patří mezi ně i zásada legitimního očekávání účastníka řízení, který je v dobré víře, že správní orgán bude postupovat určitým způsobem (blíže k této zásadě srov. rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59, č. 950/2006 Sb. NSS). Povinnost odůvodnit rozhodnutí (a přiměřeně též závazné stanovisko) a vypořádat se s námitkami účastníků vyplývá i z § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož se v odůvodnění *„uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“.* Tyto závěry se uplatní i za situace, kdy závazná stanoviska vydaly odlišné dotčené orgány (srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 75/2022-52, odst. [20], nebo rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 68/2022-92, odst. [71]).

[34] Nelze přisvědčit závěru krajského soudu, že stěžovatelka napadla obsah závazných stanovisek toliko obecně a že problém spatřuje v tom, že byla vydána stanoviska nová, která

pokračování

oproti těm původním zmírňují podmínky pro stavbu ohledně požadavků ochrany památkové péče v okolí. Nejvyšší správní soud považuje žalobní námitku stěžovatelky za dostatečně konkrétní. Její podstata se týká konkrétního rozporu mezi závaznými stanovisky, upřesněného poukazem na technické parametry stavby, které jsou podle stěžovatelky se závaznými stanovisky v rozporu. Jde o výšku hřebene střechy a rozměry okna ve štítu stavby. Stěžovatelka nebrojí proti samotné skutečnosti, že byla vydána nová závazná stanoviska, tato však dostatečně neposuzovala, zda byly dány důvody pro změnu podmínek stavby, a pouze odkázala na dřívější závazná stanoviska.

[35] Stěžovatelka již v žalobě namítala, že podle závazného stanoviska ze dne 8. 6. 2009 mělo být zmenšeno okno ve štítě stavby o jednu třetinu. Ze závazného stanoviska ze dne 19. 10. 2010 vyplývá, že okno stále nebylo zmenšeno. Závazné stanovisko ze dne 2. 4. 2019 se již ale k rozměrům okna nevyslovuje, třebaže na dřívější závazná stanoviska odkazuje a dále z nich vychází. Navzdory tomu, že okno nebylo zmenšeno, zároveň shledává navrhované úpravy z hlediska státní památkové péče přípustnými. Tím byla založena nepřezkoumatelnost tohoto závazného stanoviska. Není totiž zřejmé, z jakého důvodu již dotčený orgán na původních požadavcích netrval. Dotčený orgán toto odchýlení se od původního závazného stanoviska nevysvětlil. Pouhý poukaz správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu na odlišný předmět řízení s ohledem na konkrétní okolnosti není postačující, neboť jak v původním řízení, tak v pozdějším řízení o dodatečném povolení stavby, byť v některých ohledech odlišně provedené, bylo po celou dobu účelem závazného stanoviska zachování a ochrana městské památkové zóny. V posledně uvedeném řízení nešlo o nový stavební záměr, jak nepřesně uvedl krajský soud.

[36] Bylo povinností krajského soudu adekvátně reagovat na konkrétní tvrzení stěžovatelky a posoudit namítanou rozpornost a z ní vyplývající nepřezkoumatelnost závazných stanovisek. Krajský soud tak ale, stejně jako žalovaný, navzdory opakovaným námitkám stěžovatelky neučinil. Aniž by se tvrzenou rozporností blíže zabýval, shrnul, že závazná stanoviska jsou přezkoumatelná, argumentace v nich je logická a závěry z nich plynoucí na ni jasně navazují. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takovýto závěr bez důkladného posouzení obsahu závazných stanovisek neobstojí. To neznamená, že v řízení o dodatečném povolení stavby nebylo namíste vypracovat nová závazná stanoviska, mělo se tak však stát při respektování kontinuity závazných stanovisek, vázanosti dotčených orgánů předchozími stanovisky a povinnosti správních orgánů se s případnými odchylkami od dřívějších závazných stanovisek přesvědčivě vypořádat.

[37] Není úkolem Nejvyššího správního soudu, aby v tomto řízení sám obsah závazných stanovisek skutkově přezkoumával. Jeho přezkum se omezuje výlučně na případné vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (např. rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016-79, odst. [21]). V posuzované věci dospěl kasační soud k závěru o nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska ze dne 2. 4. 2019, která zatížila nepřezkoumatelností spočívající v nedostatečném odůvodnění také rozhodnutí žalovaného a napadený rozsudek.

IV.c Námitka nedostatečného zkoumání skutečného účelu stavby

[38] Další námitky stěžovatelky se týkají nedostatečného zkoumání skutečného účelu stavby. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že k doložení účelu stavby

nepostačuje „pouhé formální označení stavby a tvrzení o tom, že právě o takovou stavbu jde, či vágní zmínky“ o jejím „budoucím fungování [...] v projektové dokumentaci, která řeší pouze technickou stránku věci, přičemž tvrzený účel stavby z ní obsahově nevyplyvá“. Musí být prokázáno, že o určitou stavbu, jak je (formálně) označena v projektové dokumentaci, skutečně (materiálně) jde a veřejný zájem na jejím provozování převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území. Při rozhodování o dodatečném povolení stavby nejde „o předjímání“ budoucí činnosti stavebníka, [...] nýbrž o jednoznačné určení, zda je skutečně dodatečně povolována stavba, kterou lze v nezastavěném území umístit a která je tedy v souladu s veřejným zájmem na ochraně nezastavěného území, přičemž toto posouzení je vztaheno k okamžiku vydání předmětného rozhodnutí. [...] zkoumá se aktuální naplnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby“. „[D]ůkazní břemeno nese v těchto otázkách vždy stavebník nebo vlastník stavby (žadatel o dodatečné povolení)“ (rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2014, č. j. 5 As 161/2012-36, č. 3117/2014 Sb.).

[39] Stěžovatelka tvrdí, že správní orgány neposuzovaly stavbu podle jejího skutečného účelu, ale jen podle názvu a formálních technických parametrů v projektové dokumentaci. Podstatou této námitky je vlastně zpochybnění závěru žalovaného i krajského soudu, že stavba je garáží. Již v předchozích řízeních stěžovatelka opakovaně namítala, že stavba je garáží pouze formálně a spíše slouží k rekreačním účelům či bydlení, což prokazovala řadou specifických rysů stavby (existence kuchyně, koupelny, podkroví, kamen atd.). Uváděla dále konkrétní technické parametry (například zvýšení plochy ostatních prostor na úkor plochy pro parkování na 50 %, větší prosvětlení, vybavení oken záclonami atd.). Poukazovala i na nedostatečné odstupové vzdálenosti, které mohou být obecně pro stavbu garáže vyhovující, neberou však v potaz to, že běžná garáž nedisponuje kamny či okny v podkroví.

[40] Nejvyšší správní soud předesílá, že český právní řád nedefinuje, co se rozumí „garáží“, ani nestanoví její technické parametry. Povaha určité stavby jako garáže tak musí být posuzována zvlášť případ od případu, a to s ohledem na účel, k němuž konkrétní stavba slouží. Obecně nicméně platí, že garáž je chápána jako prostor k parkování dopravních prostředků, nikoli místo sloužící k bydlení, přípravě pokrmů, rekreaci apod.

[41] Krajský soud reagoval na námitky stěžovatelky týkající se účelu stavby poukazem na to, že z rozhodnutí správních orgánů jednoznačně plyne popis stavby, to vše v návaznosti na zjištění na místě samém a předloženou projektovou dokumentaci. Dále se vyslovil, že správní orgány se účelem stavby zabývaly a s ohledem na skutková zjištění ji vyhodnotily jako garáž.

[42] Žalovaný se při vypořádání této námitky ztotožnil se stavebním úřadem. Za rozhodné považoval to, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízení návrhové, v němž je stavební úřad vázán předloženou žádostí, jejíž součástí je i projektová dokumentace. Z ní ale nevyplyvá, že by měla stavba sloužit k bydlení. Žalovaný rovněž zohlednil, že stavební úřad při ohledání na místě dne 4. 6. 2018 posoudil účel stavby a dospěl k názoru, že odpovídá předložené projektové dokumentaci. Toliko ve vztahu k obavě stěžovatelky z narušování svého soukromí pohledem z okna půdy žalovaný uvedl, že půda je přístupná pouze žebříkem a stropním výlezem, nemá účelové využití a stavebník se zde bude zdržovat jen příležitostně.

[43] Z výše uvedeného je zřejmé, že správní orgány se s konkrétně vznesenými námitkami stěžovatelky nevypořádaly a pouze odkázaly na formální soulad stavby s projektovou

pokračování

dokumentací. Ani z jiné části správního spisu nevyplývá, že by se správní orgány účelem stavby v rozsahu, v jakém jej stěžovatelka zpochybnila, zabývaly. Jednoznačné závěry nelze dovodit ani z protokolu o ohledání na místě ze dne 4. 6. 2018, na nějž odkazují správní orgány i krajský soud. Z tohoto protokolu vyplývá jen obecná informace, že nebyly zjištěny rozdíly mezi skutečně provedeným stavem stavby a předloženou dokumentací, a dále, že prohlídka vnitřních prostor probíhala bez přítomnosti účastníků řízení. Stěžovatelka ovšem zpochybňovala samotnou povahu stavby. Nebyla-li by totiž tato stavba ve skutečnosti garáží, nýbrž jiným typem stavby, tato skutečnost by mohla mít význam pro posouzení podmínek pro její dodatečné povolení, např. jde-li o obecné požadavky na výstavbu (srov. § 129 odst. 3 stavebního zákona). I v tomto ohledu jsou proto rozhodnutí žalovaného i krajského soudu nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[44] Závěrem posouzení je namístě dodat, že stěžovatelka namítala také možnost faktického užívání stavby stavebníky k rekreaci, bydlení, pořádání oslav, či zpracování produktů z úlů, jehož následkem by bylo její obtěžování různými imisemi (hlukem, popelem z kamen atp.) či jiné zasahování do jejich práv (zejména do práva na soukromí pohledem z okna ve štítu stavby). Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na svůj dřívější závěr, že v řízení o dodatečném povolení stavby „[n]ení možné namítat rozpor faktické činnosti stavebníka uvnitř stavby a zapsaného účelu stavby [...]“. Z pohledu veřejného práva je nutné údajné nezákonné jednání stavebníka řešit jiným způsobem“ (rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2020, č. j. 2 As 220/2018-59, odst. [27] až [28]). Platí ovšem, že užíváním stavby v rozporu se schváleným účelem se stavebník vystavuje hrozbě veřejnoprávního postihu.

[45] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem, že v řízení o dodatečném povolení stavby stěžovatelce nepříslušelo, aby brojila proti budoucímu užívání stavby ze strany stavebníků. Případné zásahy do svých práv, ať už práva na ochranu soukromí či ochranu před imisemi, může řešit občanskoprávní cestou. Na místě je též podnět podaný stavebnímu úřadu pro podezření, že užíváním stavby v rozporu s kolaudačním rozhodnutím byl spáchán přestupek podle § 301 odst. 1 písm. g) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2024 [v období do 31. 12. 2023 by šlo o přestupek podle § 178 odst. 1 písm. g) stavebního zákona, na který odkázal také krajský soud].

[46] Samotnou hmotněprávní podstatou věci se Nejvyšší správní soud nezabýval a ani zabývat nemohl. K tomu by mohl přistoupit teprve poté, co by výsledkem řízení před krajským soudem bylo přezkoumatelné rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, pročez podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť již v řízení před krajským soudem byl důvod pro tento postup. Žalovaný bude v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], což znamená, že znovu posoudí námitky stěžovatelky týkající se rozpornosti a nepřezkoumatelnosti závazných stanovisek

a skutečného účelu stavby, a to s ohledem na výklad, který kasační soud zaujal v tomto rozsudku.

[48] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.

[49] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., který se v řízení o kasační stížnosti uplatní na základě § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[50] Procesně úspěšná stěžovatelka zaplatila v řízení před krajským soudem soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč [položka 18 odst. 2 písm. a) přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů] a v řízení před Nejvyšším správním soudem soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost (položka 19 přílohy k zákonu o soudních poplatcích).

[51] V řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem byla stěžovatelka zastoupena advokátem. Ten za ni v řízení před krajským soudem učinil tři úkony právní služby, a sice převzetí a přípravu právního zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu], sepis a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil zástupce stěžovatelky jeden úkon právní služby, kterým byl sepis a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] v řízení pod sp. zn. 9 As 7/2024.

[52] Celkem tedy zástupce stěžovatelky učinil čtyři úkony právní služby, za každý z nich mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), což ve svém souhrnu činí 13 600 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, přiznaná odměna se mu proto navyšuje o tuto daň ve výši 21 % na 16 456 Kč.

[53] Celková výše náhrady nákladů řízení přiznané stěžovateli, čítající zaplacené soudní poplatky a odměnu a náhradu hotových výdajů zástupce, činí 24 456 Kč. K jejímu uhrazení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

[54] Žalovaný nebyl ve věci úspěšný, nemá tudíž právo na náhradu nákladů řízení.

[55] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jí soud uložil. Jelikož Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, nemají na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti právo.

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

V Brně dne 22. srpna 2024

pokračování

JUDr. Radan Malík
předseda senátu