



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **obec Luštěnice**, se sídlem Boleslavská 171, Luštěnice, zast. JUDr. Tomášem Davidem, advokátem se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2021, č. j. 156635/2021/KUSK, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **SMART QUALITY spol. s r.o.**, se sídlem Slezská 1919/87, Praha 3, zast. JUDr. Martinou Pixovou, advokátkou se sídlem Bozděchova 1840/7, Praha 5, , v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2023, č. j. 43 A 14/2022-121,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení **se zamítají**.
- II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Davida, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 4 114 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Davida, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25 Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je dodatečně povolená stavba, konkrétně krajským soudem shledaná (ne)přezkoumatelnost závazného stanoviska orgánu územního plánování, posouzení souladu této stavby s územním opatřením o stavební uzávěře a zabránění účasti žalobkyně při ohledání na místě.

[2] Magistrát města Mladá Boleslav (dále jen „stavební úřad“) uzavřel s osobou zúčastněnou na řízení (dále též „OZNŘ“ a „stavebnice“) veřejnoprávní smlouvu ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. OStRM/8842/2017/STFO, jejímž předmětem byla stavba „*Stavební úpravy, přístavba a změna užívání statku v Luštěnicích na školící zařízení pro svářeče s ubytováním na pozemku st. p. 51, 52/1, 52/4, 52/5, parc. č. 43/1, 714/1, 714/2 v katastrálním území Luštěnice*“.

[3] Stavební úřad rozhodnutím ze dne 21. 7. 2021, č. j. 56515/2021/SÚ/LuLh, stavebnici podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), dodatečně povolil stavební úpravy za účelem změny v užívání stavby „statek Luštěnice“ na pozemcích parc. č. st. 51, st. 52/1, 52/4, 43/1, 43/14, 43/28, 714/2 a 730 v katastrálním území Luštěnice.

[4] Proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[5] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou, kterou krajský soud shledal důvodnou a napadeným rozsudkem výše nadepsané rozhodnutí zrušil (výrok I.). Současně uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku ve výši 20 456 Kč (výrok II.) a rozhodl, že stavebnice nemá na náhradu nákladů řízení právo (výrok III.).

[6] Krajský soud shledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti přezkumného závazného stanoviska orgánu nadřízeného orgánu územního plánování, jelikož orgány územního plánování ve svých závazných stanoviscích posoudily soulad dodatečně povolené stavby s územně plánovací dokumentací a s úkoly a cíli územního plánování zcela obecně a na konkrétní námitky žalobkyně vůbec nereagovaly. Rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné také ohledně posouzení souladu záměru s územním opatřením o stavební uzávěře, které na území žalobkyně zakazuje stavební činnost směřující ke vzniku staveb ubytovacích zařízení včetně ubytoven. Žalobkyně na rozpor záměru se stavební uzávěrou opakovaně poukazovala, avšak stavební úřad ani žalovaný její argumentaci nevypořádali. Pouze uvedli, že dle jejich názoru není posuzovaná stavba svým názvem a tvrzeným účelem v rozporu se stavební uzávěrou.

[7] Ohledně procesních pochybení stavebního úřadu krajský soud shledal, že stavební úřad chybně nevyrozuměl žalobkyni o konání ohledání stavby. Navíc poté, co se z vlastní iniciativy domáhala této účasti, jí byla bezdůvodně účast odepřena. Z uvedených důvodů ji svým postupem stavební úřad znemožnil seznámit se s aktuálním stavem záměru. Krajský soud dále shledal, že oprávněná úřední osoba skutečně po část řízení před stavebním úřadem nesplňovala kvalifikační požadavky podle § 13a stavebního zákona. Žalobkyně však konkrétně netvrdila, že toto pochybení zasáhlo do jejích procesních práv, nejednalo se tedy o vadu mající vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Krajský soud shledal důvodnou i námitku žalobkyně, že stavební úřad bezprostředně nereagoval na její žádost o prodloužení lhůty k podání námitek proti oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby;

pokračování

není však pravda, že na žádost nereagoval vůbec, jak tvrdila. Jelikož žalobkyně včas své námitky uplatnila, nezasáhlo ani toto pochybení do procesních práv žalobkyně.

[8] V napadeném rozsudku krajský soud naopak neshledal důvodné námitky dvojí koncentrace řízení před stavebním úřadem, nerovného postavení účastníků řízení, ani neposkytnutí kopie projektové dokumentace. Nevyhověl ani námitkám, že dodatečné povolení stavby vybudované v rozporu s veřejnoprávní smlouvou je porušením zásady *ne bis in idem*, že rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu jsou nicotná a že mělo být v nyní souzené věci vedeno územní řízení, ve kterém si stavebnice měla opatřit souhlasy účastníků řízení. Dále shledal přezkoumatelným závěr stavebního úřadu, potažmo žalovaného, o posouzení účinků budoucího užívání stavby podle § 111 odst. 2 stavebního zákona, konstatoval přezkoumatelnost závazných stanovisek a potvrzujících závazných stanovisek v oblasti odpadového hospodářství, ochrany ovzduší a ochrany vod. Dotčené orgány posoudily projektovou dokumentaci v její konečné podobě, žalobkyně pouze obecně uvedla, že tomu tak nebylo, takže dle jejího názoru pozbyla platnosti. Takový závěr však krajský soud odmítl. Ve shodě se žalovaným v napadeném rozhodnutí se krajský soud odmítl zabývat námitkami žalobkyně, kterými brojila proti nízkým stropům obytných místností, úzkým chodbám, schodištím nesplňujícím požadavky na bezpečnost a nedostatku hygienických zařízení v objektech. Jedná se totiž o námitky, jež nemají přímou souvislost se zájmy žalobkyně a jejích občanů.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření žalobkyně

[9] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) a OZNŘ (dále jen „stěžovatelka“) napadli výše označený rozsudek krajského soudu samostatnými kasačními stížnostmi.

II.a Kasační stížnost žalovaného

[10] Stěžovatel napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatel namítá, že při svém rozhodování byl vázán právními názory dotčených orgánů, zejména orgánů územního plánování, které se se všemi námitkami vypořádaly. Námitky žalobkyně týkající se vzniku patologických jevů v obci v důsledku dodatečného povolení stavby byly pouze obecné, ani obsah správního spisu výskytu těchto jevů nenasvědčuje. Poukázal na skutečnost, že žalobkyně podpisem veřejnoprávní smlouvy vyjádřila souhlas s budováním záměru. Předmětem řízení o dodatečném povolení stavby není v rámci „objektu C“ ubytovací zařízení, jak se mylně domnívá žalobkyně. Samotná výstavba malometrážních bytů nemůže způsobit patologické jevy v obci, naopak může poskytnout bydlení osobám, které si nemohou komfortnější bydlení dovolit. Žalobkyně navíc svá tvrzení o patologických jevech nedoložila žádnými konkrétními okolnostmi ani důkazy.

[12] Stěžovatel má za to, že neúčast žalobkyně na ohledání stavby nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Ostatně ani neuvedla, jaké konkrétní námitky nemohla vlivem neúčasti na ohledání uplatnit, ani jaká práva, jež je oprávněna hájit, by jimi chránila. Stěžovatel opakuje, že to byla stěžovatelka, kdo odmítl umožnit žalobkyni vstup do objektu,

přičemž on sám nemá žádné prostředky, jak umožnit žalobkyni účast na ohledání i přes nesouhlas stěžovatelky. Nepřítomnost žalobkyně pak stěžovatel vyvážil pořízením fotografií a protokolem z ohledání, následně jí umožnil se k pořízeným dokumentům vyjádřit a uplatnit námitky, stejně tak si mohla ze správního spisu pořizovat kopie.

[13] Stěžovatel se domnívá, že dodatečně povolená stavba není v rozporu se stavební uzavěrou, jelikož předmětem řízení nebyla stavba ubytovny v „objektu C“, který je bytovým domem. Žalobkyní uváděný počet potenciálních obyvatel objektu nemůže sám o sobě nasvědčovat závěru, že se jedná o ubytovnu. Navíc, výstavba malometrážních bytů je celorepublikově podporována. Z předložené projektové dokumentace nelze dospět k závěru, že budova bude užívána jako ubytovna. Pokud by k tomu došlo, odlišný účel užívání je možné řešit jinými právními prostředky.

II.b Kasační stížnost OZNŘ

[14] Stěžovatelka napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[15] Stěžovatelka ve vztahu k přezkumu závazných stanovisek orgánů územního plánování vydaných podle § 96b stavebního zákona namítá, že jejich předmětem vůbec není problematika kvality prostředí, kterou zkoumají stavební úřady. Žalobkyně v žalobě konkrétně nezpochybňovala skutečnost, že se jedná o stavbu bytového domu, a nikoliv ubytovny, její spekulace nemůže založit nepřezkoumatelnost závazných stanovisek. Krajský soud tedy překročil meze žalobních bodů, když svévolně změnil zákonná kritéria přezkumu závazných stanovisek orgánů územního plánování.

[16] Nad to je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, vytýká-li orgánům územního plánování, že nevyhodnotily „udržení příznivého životního prostředí, sociální soudržnost a kvalitu života obyvatel“. Není totiž zřejmé, na základě kterého ustanovení jsou k tomuto hodnocení orgány povolány. Zároveň krajský soud své závěry nedostatečně odůvodnil, z napadeného rozsudku není zřejmé, z jakých důvodů považoval jednotlivé námitky za důvodné.

[17] Dále stěžovatelka namítá, že přezkoumání souladu záměru s prováděcími právními předpisy ke stavebnímu zákonu je podle § 90 písm. a) až c) stavebního zákona uloženo stavebním úřadům. Podle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o využívání území“), přísluší stavebním úřadům hodnotit mimo jiné požadavky na zachování kvality prostředí. Z rozsudků NSS ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113, a ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 As 134/2015-50, zároveň vyplývá, že každá stavba svým způsobem zatěžuje okolí, přičemž je na vlastnících okolních staveb, aby zatížení snášeli, je-li to přiměřené poměrům. Posuzovaná lokalita je již nyní zatížena dopravou, hlukem z přiléhající komunikace a žádné patologické jevy se v ní nevyskytují, což na dotaz stěžovatelky potvrdila i Policie České republiky.

[18] Výstavba malometrážních bytů nemůže mít potenciál narušit kvalitu bydlení v obci, ba naopak. Žalobkyně ostatně své tvrzení, že stavba je zdrojem patologických jevů, nepodložila žádnými důkazy.

pokračování

[19] Ve vztahu k souladu záměru se stavební uzávěrou stěžovatelka namítá, že byty splňují požadavky na bytové jednotky tak, jak jsou stanoveny vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o požadavcích na stavby“). Tvrzení o rozporu projektové dokumentace se zákonem jsou spekulativního charakteru; projektová dokumentace je přehledná, úplná a řeší obecné požadavky na výstavbu.

[20] Požadavek krajského soudu, aby stěžovatel posoudil dodatečně povolené části dle jejich skutečné povahy, a nikoliv podle jejich označení, přesahuje dle stěžovatelky správní uvážení a pravomoc správního orgánu podle § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 As 33/2012-48, není přílehlavý. Žalobkyně nesporně budoucí užívání stavby nebo její povahu, nýbrž soulad záměru s projektovou dokumentací, s tímto se však stěžovatel vypořádal. Navíc je požadavek krajského soudu nesrozumitelný. Povaha stavby je zřejmá, bytový dům reflektuje poptávku po malometrážních bytech.

[21] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož není zřejmé, jakým jiným způsobem než ověřením, že bytové jednotky splňují požadavky na výstavbu, mají správní orgány posoudit soulad záměru se stavební uzávěrou. Není jasné, proč by měly správní orgány hodnotit budoucí účel užívání stavby. Dále stěžovatelka cituje soukromoprávní úpravu nájmu bytu a domu a ubytování.

[22] Ve vztahu ke shledané procesní vadě spočívající v neumožnění účasti žalobkyně na ohledání na místě stěžovatelka namítá, že žalobkyně byla o provedení ohledání vyzooměna a mohla se s protokolem seznámit, její práva tak nemohla být dotčena. Na ohledání musí být dle jejího názoru nahlíženo proporcionálně z hlediska zásahu do práv jiných osob – stěžovatelky jakožto vlastnice pozemku a stavebnice. V dubnu roku 2021 skončil v České republice nouzový stav, v jehož důsledku byla zavedena přísná protiepidemická opatření, postup stavebního úřadu tak byl v souladu s veřejným zájmem.

[23] Stavební úřad sice mohl přikázat stěžovatelce, aby strpěla přítomnost žalobkyně na svém pozemku, avšak ohledáním byly zjištěny toliko „nepatrné odchylky od projektové dokumentace“. Ohledání sice nebylo provedeno v souladu se zákonem, nicméně jediným důsledkem je nemožnost použití takového důkazu ve věci samé. Tohoto důkazu užito nebylo, a proto nedošlo k zásahu do práv žalobkyně.

II.c Vyjádření žalobkyně

[24] Žalobkyně ve vyjádření ke kasačním stížnostem stěžovatelů navrhla jejich zamítnutí pro neopodstatněnost, současně požádala o přiznání náhrady nákladů řízení.

[25] Ke kasační stížnosti stěžovatele uvedla, že se jedná spíše o polemiku se žalobou, jedná se tak o kasační stížnost na samé hranici projednatelnosti. Nejdříve stěžovatel polemizuje s krajským soudem shledanou nepřezkoumatelností závazných stanovisek, aniž by poukázal na konkrétní pochybení. Stěžovatel ve vztahu k neúčasti žalobkyně na ohledání stavby alibisticky uvedl, že nebylo nijak zasaženo do jejích práv, taková argumentace je protizákonná. Zákon přiznává účastníkovi řízení právo účasti na ohledání, je tedy jen a pouze na něm, zda ho využije. Žalobkyně se ostatně své účasti na ohledání domáhala, ale stěžovatel jí v této „podlým způsobem“ zabránil. Jediným jejím záměrem bylo přesvědčit se

o faktickém stavu provedené stavby, když byla porušena veřejnoprávní smlouva. Argumentaci stěžovatele ohledně stavební uzávěry pak žalobkyně označila jako „*snůšku knížecích rad*“; jedním ze základních úkolů stavebního práva je předcházet vzniku sociopatologických jevů a ne vymlouvání se stěžovatele, že neví, jak bude stavba v budoucnu užívána.

[26] Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že krajský soud pochybil, když shledal potvrzující závazné stanovisko orgánu územního plánování nepřezkoumatelným. Svůj závěr jasně a výstižně odůvodnil a uvedl, jak má být závazné stanovisko doplněno, s čímž se žalobkyně ztotožňuje. Dodává, že je důležité, aby byla stavba posouzena dle reálně uskutečněného záměru, a nikoliv podle svého názvu. Žalobkyně poukazuje na znalecký posudek, který založila do správního spisu a ze kterého mimo jiné vyplývá, že stavba nesplňuje požadavky pro školící a ubytovací středisko – stavební záměr uvedený ve veřejnoprávní smlouvě, ani pro bytový dům. Tento závěr je důležitý i pro posouzení rozporu záměru se stavební uzávěrou. Žalobkyně uvádí, že není úkolem krajského soudu, jak se mylně domnívá stěžovatelka, aby naváděl stěžovatele, jakým způsobem má přezkoumat soulad záměru se stavební uzávěrou. Stěžovatel ve svém rozhodnutí posouzení provedl pouze formalisticky.

[27] Za absurdní označila žalobkyně námitku stěžovatelky, že ohledání na místě nedává smysl v době, kdy je již stavba zhotovena, takové posouzení je na stěžovateli. Ostatně touto argumentací ani nelze odůvodňovat odepření účasti na ohledání. Stěžovatelkou vznesená argumentace ohledně proporcionality zásahu do práv jiných osob by neměla být vůbec vzata v úvahu, jelikož to byla sama stěžovatelka, která realizovala stavbu v rozporu s platnou veřejnoprávní smlouvou. Nemůže obstát ani argumentace opatřeními proti šíření nemoci covid-19, jelikož v rozhodné době byla opatření hojně rušena. Neumožněním její účasti na ohledání stavby došlo k narušení principu rovnosti zbraní a principu nezávislosti rozhodování správního orgánu. Dle žalobkyně byl navíc protokol o ohledání jako důkaz použit, a proto se jedná o další procesní vadu rozhodnutí stěžovatele. Závěrem dodala, že se neztotožňuje s posouzením krajského soudu, že existence platné a účinné veřejnoprávní smlouvy nebrání postupu dodatečného povolení stavby. Je totiž stále přesvědčena, že veřejnoprávní smlouva představuje překážku věci rozhodnuté.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[28] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými, směřují proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, stěžovatelka je zastoupena advokátem, a za stěžovatele jedná pověřená zaměstnankyně, která má právnické vzdělání (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[29] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

III.a Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

pokračování

[30] Bylo by předčasné se zabývat právním posouzením věci samé, jestliže by napadený rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný či založený na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé, jak namítá stěžovatelka.

[31] Stěžovatelka shledává nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v odůvodnění závěru, že potvrzující závazné stanovisko orgánu územního plánování je nepřezkoumatelné, jelikož tento orgán nevyhodnotil udržení příznivého životního prostředí, sociální soudržnost a kvalitu života obyvatel. Není jí totiž zřejmé, jak mají orgány územního plánování v rámci své pravomoci hodnotit kvalitu života obyvatel a další krajským soudem vymezené znaky. Zároveň obecně uvedla, že rozsudek trpí nedostatkem důvodů.

[32] Dle stěžovatelky je nepřezkoumatelný i závěr krajského soudu, dle kterého má stěžovatel pro účely možného rozporu dodatečně povolené stavby se stavební uzávěrou posoudit její skutečnou povahu, a nikoliv stavbu posuzovat dle jejího označení v žádosti o dodatečné povolení. Stěžovatelce není zřejmý jiný způsob, kterým má stěžovatel posoudit projednávaný záměr se stavební uzávěrou než ověřením, že jednotlivé jednotky v rámci povolené stavby splňují požadavky na byty stanovené právními předpisy. Z napadeného rozsudku dle stěžovatelky ani neplyne, jakým způsobem a proč má stěžovatel předjímat budoucí účel užívání stavby.

[33] Námitky nejsou důvodné.

[34] Nejvyšší správní soud vymezil pojem nepřezkoumatelnosti ve své dřívější judikatuře (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[35] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Je z něj zřejmé, z jakých důvodů krajský soud konstatoval nepřezkoumatelnost závazného stanoviska. Na námitky žalobkyně, že dodatečně povolená stavba je ve skutečnosti ubytovnou, čímž dojde ke zvýšení výskytu sociálně patologických jevů v obci, což je v rozporu se zásadami územního rozvoje a cíli územního plánování – udržení příznivého životního prostředí, sociální soudržnost a kvalita života obyvatel, totiž dle krajského soudu orgány územního plánování ve svých stanoviscích nereagovaly. Jelikož stěžovatel nepožadoval po orgánu územního plánování doplnění přezkumného závazného stanoviska, zatížil tím vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí. Z napadeného rozsudku také jednoznačně vyplývá, jak má stěžovatel dále postupovat (viz bod 83. rozsudku krajského soudu). Kasační soud tedy neshledal, že by byl napadený rozsudek zatížen nedostatkem důvodů rozhodnutí.

[36] Dle zdejšího soudu je přezkoumatelný i závěr uvedený v napadeném rozsudku, že stavební úřad a stěžovatel nereagovali na konkrétní argumentaci žalobkyně, která považuje posuzovaný záměr za rozporný se stavební uzávěrou. Správní orgány se totiž při přezkumu souladu dodatečně povolené stavby se stavební uzávěrou omezily pouze na její název a deklarovaný účel, ačkoliv žalobkyně konkrétně tvrdila, že stavba je se stavební uzávěrou v rozporu, a požadovala, aby byla posuzována dle její skutečné povahy. Krajský soud shledal

takový postup správních orgánů nepřezkoumatelným, zdůraznil, že dle rozsudku č. j. 8 As 33/2012-48 je nutné zkoumat skutečný účel stavby. Svůj závěr, proč shledal tuto žalobní námitku důvodnou, tak přezkoumatelně odůvodnil.

III.b Nepřezkoumatelnost závazného stanoviska orgánu územního plánování

[37] Stěžovatelka ve vztahu k nepřezkoumatelnosti závazného stanoviska předně namítá, že krajský soud překročil žalobní body, jelikož žalobkyně v žalobě konkrétním způsobem nezpochybňovala skutečnost, že se jedná o stavbu bytového domu. Její spekulace pak nemohou založit nezákonnost závazných stanovisek.

[38] Námitka není důvodná.

[39] Kasační soud připomíná, že přezkum rozhodnutí správních orgánů správními soudy je ovládán dispoziční zásadou vyjádřenou v § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého soud přezkoumává výroky správního rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Je proto na žalobci, aby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu „v zákonné lhůtě soustředil důvody, v jejichž mezích má být rozhodnutí soudem zkoumáno. Soudní přezkum není a nemůže být všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. Je vždy na osobě rozhodnutím dotčené, zda toto rozhodnutí akceptuje, či zda se proti němu bude bránit u soudu; je rovněž na její vůli, jaká pochybení označí za podstatná“ (viz bod 9. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS; nověji rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2021, č. j. 3 Azs 5/2020-77, odst. [28]).

[40] Nejvyšší správní soud z obsahu spisu vedeného krajským soudem ověřil, že žalobkyně v žalobě uplatnila žalobní bod, kterým brojila proti nepřezkoumatelnosti závazných stanovisek, mimo jiné proti závazným stanoviskům orgánů územního plánování (č. 1. 4 spisu krajského soudu, odst. 19. žaloby). Současně v žalobě namítala, že nebyla nijak vypořádána její námitka ohledně rozporu stavby s cíli a úkoly územního plánování (č. 1. 4 spisu krajského soudu, odst. 20. žaloby). V citovaných odstavcích žaloby odkázala na své předchozí námítky, které poté níže uvedla a které dle ní nebyly doposud vypořádány. Kasační soud proto shledává tvrzení stěžovatelky o překročení žalobních bodů krajským soudem jako zcela účelové.

[41] Stěžovatelé dále shodně namítají, že krajský soud závazná stanoviska orgánů územního plánování nesprávně posoudil, tedy že jsou přezkoumatelná. Předmětem řízení o dodatečném povolení stavby totiž není stavba ubytovny. Dle stěžovatelky navíc z vyhlášky o využívání území vyplývá povinnost stavebního úřadu hodnotit zachování kvality prostředí, přičemž je zřejmé, že každá stavba způsobuje určité zatížení. Kvalitou prostředí se tedy má zabývat stavební úřad, a nikoliv orgány územního plánování ve svých závazných stanoviscích.

[42] K otázce nepřezkoumatelnosti potvrzujícího závazného stanoviska orgánu územního plánování Nejvyšší správní soud uvádí, že se ztotožňuje s posouzením krajského soudu. Uvedené závazné stanovisko je nepřezkoumatelné a námitky tak nejsou důvodné. Žalobkyně brojila proti obsahu závazného stanoviska orgánu územního plánování již v řízení v prvním stupni, následně proti závaznému stanovisku brojila podrobnou argumentací i v odvolání. Od počátku namítala, že záměr je ve skutečnosti ubytovnou pro 180 lidí, proto je nezbytné jej posuzovat dle skutečné povahy a ve svém důsledku zapříčiní

pokračování

zvýšení výskytu sociálně patologických jevů. Namítala též, že orgány územního plánování nezohlednily cíle a úkoly územního plánování, konkrétně potřebu udržitelného rozvoje prostředí, vytváření podmínek pro příznivé životní prostředí a pro soudržnost společenství obyvatel. Na její podrobné a velmi konkrétní námitky však stavební úřad nereagoval a nevyžádal si doplnění závazného stanoviska. Námitky žalobkyně nevypořádal ve svém přezkumném závazném stanovisku ani nadřízený orgán územního plánování a pochybil i stěžovatel, který si taktéž nevyžádal doplnění přezkumného závazného stanoviska.

III.c Nepřezkoumatelnost závěru o souladu záměru se stavební uzávěrou

[43] Stěžovatel namítá, že dodatečně povoleným záměrem v „objektu C“ nebyla stavba ubytovny, ale bytového domu. Není v jeho pravomoci předem posuzovat, jak bude stavba vlastníkem užívána, a že ji bude užívat jako ubytovnu, ačkoliv dle projektové dokumentace probíhá stavba bytového domu. Výstavba malometrážních bytů, které jsou dodatečně povoleným záměrem budovány, je státem podporována, a navíc není zakázána zákonem.

[44] Stěžovatelka na rozdíl od krajského soudu poukazuje na skutečnost, že budované byty splňují náležitosti vyhlášky o požadavcích na stavby, a nejedná se tedy o ubytovnu. Výstavba malometrážních bytů sleduje současnou poptávku a jedná se o nynější celorepublikový trend. Správní orgány se vypořádaly s požadavkem vyplývajícím z citovaného rozsudku č. j. 8 As 33/2012-48, že je nutné zjišťovat skutečný účel stavby. Žalobkyně zároveň s odkazem na znalecký posudek nebrojila proti budoucímu užívání stavby, nýbrž se snažila zpochybnit projektovou dokumentaci.

[45] Námitky nejsou důvodné.

[46] Žalobkyně již v řízení před stavebním úřadem namítala, že dodatečně povolená stavba je ve skutečnosti stavbou ubytovny, a tedy je v rozporu se stavební uzávěrou. Namítala, že z projektové dokumentace vyplývá, že změny dispozic a rozměrů provedené u budovaných jednotek v „objektu C“ nesplňují požadavky na trvalé bydlení, nenaplní tak definici bytu a obytné místnosti dle vyhlášky o požadavcích na stavby. Své námitky zopakovala též v odvolání a požadovala posouzení záměru v souladu s projektovou dokumentací a jeho skutečným stavem – jako ubytovnu.

[47] Stavební úřad na tuto námitku žalobkyně uvedl, že záměr není v rozporu s územním opatřením o stavební uzávěře a splňuje náležitosti vyhlášky o požadavcích na stavby, konkrétně na stavby bytových domů. Stěžovatel následně dospěl k závěru, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby není ubytovací zařízení, a proto nemůže být povolený záměr v rozporu se stavební uzávěrou.

[48] Kasační soud shledává závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí týkající se posouzení rozporu řešeného záměru s územním opatřením o stavební uzávěře za správný. Žalobkyně konkrétním způsobem namítala, že stěžovatelka fakticky obchází regulaci zakazující využití území, a sice tak, že povolený záměr označila jinak, než jaký skutečně je. Stavební úřad a stěžovatel se však s její argumentací vypořádali toliko odkazem na formální soulad dodatečně povolené stavby s projektovou dokumentací, nezabývali se tedy ani namítaným nedodržením minimálních rozměrů bytových jednotek a obytných místností dle vyhlášky o požadavcích na stavby, tedy ani tím, zda se jedná o stavbu bytového domu či ubytovny. Skutečná podoba záměru je významná pro posouzení

podmínek podle § 129 odst. 3 stavebního zákona (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 8. 2024, č. j. 9 As 7/2024-38, odst. [43], ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 253/2020-73, odst. [37] a násl., nebo č. j. 8 As 33/2012-48, odst. [33]). Správní orgány jsou povinny posoudit skutečnou povahu posuzovaného záměru zejména v případě, jaký je v nyní projednávané věci, kdy žalobkyně na rozpor faktického a deklarovaného stavu záměru poukazovala. Jelikož však povolenou stavbu uvedeným způsobem neposoudily, jsou jejich rozhodnutí nepřezkoumatelná.

III.d Odepření účasti žalobkyně při ohledání na místě

[49] Poslední část kasačních námitek shodně brojí proti krajským soudem shledanému procesnímu pochybení stavebního úřadu spočívajícímu v odepření účasti žalobkyně na místním ohledání. Stěžovatel namítá, že neúčast žalobkyně během ohledání na místě nezasáhla do jejích práv, jelikož stavební úřad v rámci ohledání stavební úřad pořídil fotografie a k vyhotovenému protokolu se mohla žalobkyně vyjádřit. Ostatně ani neuvedla, jaké námitky by při ohledání stavby uplatnila. Stěžovatelka účast žalobkyně odmítla a stěžovatel nemá prostředky, jak vynutit její přítomnost během ohledání.

[50] Stěžovatelka namítá, že žalobkyně byla o konání ohledání vyrozuměna, a proto nemohla být svou neúčastí zkrácena na svých právech. Upozornila též na tehdy platná mimořádná opatření proti šíření nemoci covid-19. Uvedla, že to byl stavební úřad, kdo mohl i přes stěžovatelčin nesouhlas přikázat účast žalobkyně na místním ohledání. Vzhledem k tomu, že ohledáním stavební úřad zjistil pouze drobné odchylky od projektové dokumentace, pořídil fotografie a vyhotovil protokol o provedení úkonu na místě stavby, nemohlo dojít k tvrzenému zásahu do práv žalobkyně. Námitky nejsou důvodné.

[51] Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona je v řízení o dodatečném povolení stavby ohledání na místě povinné.

[52] Podle § 172 odst. 5 téhož zákona *[p]okud vlastník pozemku nebo stavby bude bránit vstupu oprávněné úřední osobě nebo jí přizvané osobě, může mu stavební úřad rozhodnutím, které je prvním úkonem v řízení, umožnění vstupu nařídit. Odvolání proti takovému rozhodnutí nemá odkladný účinek.*

[53] Nejvyšší správní soud zároveň ve vztahu k citovaným ustanovením stavebního zákona připomíná, že je třeba mít na zřeteli též § 51 odst. 2 správního řádu, dle kterého musí být účastníci řízení o provádění důkazů mimo ústní jednání včas vyrozuměni. V nyní projednávané věci stavební úřad pochybil, když jednak nevyrozuměl žalobkyni o konání ohledání na místě, přičemž ta se o provedení úkonu dozvěděla při nahlížení do spisu stavebního úřadu, jednak jí odepřel účast na provádění ohledání na místě s odůvodněním, že si to stěžovatelka nepřeje. Kasační soud v minulosti dovodil, že je nezbytné, aby byli účastníci řízení při provádění důkazu ohledáním na místě přítomni (viz odst. [13] rozsudku NSS ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014-57, a odst. [20] rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 6 As 339/2016-26), třebaže ze samotné textace § 172 stavebního zákona nevyplývá, že by účastníci řízení měli být při ohledání stavby přítomni na pozemku, na kterém ohledání probíhá. Jak již uvedl krajský soud, součástí správního spisu je sice protokol z ohledání stavby s přiloženými fotografiemi, avšak nelze s určitostí uzavřít, zda byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu), a proto byla i dle kasačního soudu porušena rovnost účastníků, čímž bylo zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobkyně.

pokračování

Stavební úřad tedy pochybil, pokud neumožnil žalobkyni účast při ohledání stavby. Námitka stěžovatele, že žalobkyně neuvedla, jaké námitky by při ohledání uplatnila, není důvodná. Žalobkyně již v odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby uvedla, že z důvodu seznámení se s faktickým stavem stavby je její účast při ohledání na místě nezbytná a že z rozhodnutí stavebního úřadu nelze zjistit, jaké „nepodstatné odchylky“ byly při ohledání na místě zjištěny. V žalobě poté v bodě 22. zdůraznila, že má: „*zato, že byla [její] přítomnost více, než žádoucí z důvodu možnosti vidět stávající stavbu a následně se k ní a k tomuto důkazu vyjádřit.*“ Ve spojení s námitkou nedostatečně zjištěného skutkového stavu a s ní souvisejícím namítaným rozporem mezi deklarovanou a skutečně provedenou stavbou žalobkyně přdestřela dostatečně plausibilní tvrzení o dotčení svých veřejných subjektivních práv. Pochybení stavebního úřadu, které nenapravil ani stěžovatel, tak mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[54] Stěžovatelka se snaží zhojit pochybení stěžovatele odkazem na tehdejší mimořádná opatření proti šíření nemoci covid-19, jak ostatně učinil již sám stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Argumentace mimořádnými opatřeními nemůže ospravedlnit odmítnutí účasti žalobkyně při ohledání na místě, neboť mimořádná opatření objektivně již účasti žalobkyně nebránila (viz bod 79. napadeného rozsudku, v němž krajský soud podrobně tuto argumentaci vyvrátil). Kasační soud proto shledává nynější tvrzení stěžovatelky o převážení veřejného zájmu na zmírnění rizika šíření nemoci covid-19 nad účastí žalobkyně na ohledání stavby jako ryze účelové, stejný závěr učinil krajský soud ve vztahu k odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnosti proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[56] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[57] Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšným stěžovatelům právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložila. Zástupce žalobkyně učinil v řízení o kasačních stížnostech dva úkony právní služby, a sice vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a ke kasační stížnosti stěžovatelky [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Odměna za jeden úkon tedy činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. K úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty (bod 86. napadeného rozsudku), je odměna ve výši 3 400 Kč zvýšena sazbou daně ve výši 21 % z této částky, tj. o částku 714 Kč. Za jedno vyjádření ke kasační stížnosti v řízení o ní tak náhrada činí dohromady 4 114 Kč.

[58] Stěžovatel je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení o své kasační stížnosti v celkové výši 4 114 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Davida, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1.

[59] Stěžovatelka je povinna nahradit žalobkyni náklady řízení o své kasační stížnosti v celkové výši 4 114 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Davida, advokáta se sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. října 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu