



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **M. D.**, zastoupen Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem, se sídlem Zdíkovská 3029/59, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **za účasti:** I) Ing. L. P., II) L. P., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 12. 2. 2024, č. j. 57 A 58/2023-44,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III.** Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti v záhlaví uvedenému rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který zamítl žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2023, č. j. KK/572/LP/23-11. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Ostrov, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 31. 10. 2022 č. j. MěÚO/52611/2022, kterým byla k žádosti osob zúčastněných na řízení podle § 129 odst. 2 a 3, § 92 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a § 9 a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“), dodatečně povolena stavba nazvaná „zastřešená terasa u RD, N. 535, O.“ na pozemku parc. č. Xa v k. ú. O. n. O. (dále také jen „stavba“).

[2] Stavební úřad konstatoval, že stavba zastřešené terasy je již kompletně postavena, ale požárně nebezpečný prostor podle požárně bezpečnostního řešení zasahuje na sousední pozemek, a proto ve výroku I. stanovil, že je nutno provést úpravu stávající stavby („*boční stěna terasy bude doplněna z vnějšku celoplošným obkladem ze sádrokartonových desek Cetris včetně krokví nebo bude vyzděna pomocí standardních zdících materiálů min. tl. 100 mm; pokud bude vybudována např. stěna z betonových tvárnic ztraceného bednění nebo jiných zdících materiálů min. tl. 150 mm, která bude svým tvarem kopírovat tvar boční stěny terasy a bude pokračovat v délce 4,0 m a s výškou 2,17 m, pak PNP od zastřešené terasy nebude zasahovat mimo hranice pozemku se stavbou - požární stěna bude provedena na základových pasech, které budou min. 0,8 m pod upraveným terénem*“). Ve výroku II. rozhodnutí stavební úřad stanovil jako podmínku pro dokončení stavby, že bude upravena a dokončena podle projektové dokumentace Ing. J. K. a podle PBR Ing. I. Ch. a že stavba protipožární stěny bude celým svým objemem na pozemku parc. č. Xa, nebude zasahovat na sousední pozemek a bude zamezeno stékání dešťových vod a spadu sněhu na sousední pozemek.

[3] Stěžovatel byl účastníkem stavebního řízení z titulu vlastnictví sousedního pozemku parc. č. Xb v k. ú. O. n. O., který má společnou hranici s pozemkem parc. č. Xa, na němž se nachází stavba zastřešené terasy. Osoby zúčastněné na řízení a stěžovatel bydlí v dvojdomě, přičemž dodatečně povolená stavba dřevěné zastřešené terasy navazuje na část domu osob zúčastněných na řízení ze severní strany a je cca 0,5 m od hranice sousedního pozemku parc. č. Xb, kde bydlí stěžovatel.

[4] Stěžovatel v **žalobě** namítal, že správní orgány ve svých rozhodnutích překročily předmět žádosti, neboť osoby zúčastněné na řízení (dále také jen „žadatelé“ nebo „stavebníci“) požádali výlučně o dodatečné stavební povolení podle § 110 stavebního zákona a nežádali o dodatečné povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona ani o dodatečné umístění stavby. Přestože žadatelé nesli důkazní břemeno, stavební úřad sám zjišťoval v rozporu s § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 správního řádu podmínky podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatel rovněž namítal, že stavební úřad měl podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti žadatelů zastavit, protože k žádosti nepřiložili projektovou dokumentaci a v průběhu řízení ji významným způsobem doplňovali. Žadatelé dne 9. 3. 2021 stavebnímu úřadu sdělili, že projektová dokumentace ještě není hotová a že projektantka se dokončení dokumentace bude moci věnovat nejdříve po 22. 3. 2021. Závazné stanovisko odboru územního plánování bylo ale vydáno dne 19. 3. 2021, tudíž dotčený orgán se nemohl seznámit s projektovou dokumentací a nemohl se k ní tedy ani vyjadřovat.

[5] Podle názoru stěžovatele jsou rozhodnutí stavebního úřadu a napadené rozhodnutí nepřezkoumatelná, protože v nich správní orgány neodůvodnily, proč nebyla dodatečně povolené stavbě udělena výjimka z § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Správní orgány nevysvětlily, že stavbou nebude nedotčena celá řada zákonem chráněných veřejných zájmů, nehledě na soukromé zájmy stěžovatele. Stěžovatel má za to, že bylo na žadatelích, aby tvrdili a doložili splnění požadavků uvedených v § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Jelikož žadatelé v okamžiku

pokračování

podání žádosti nedoložili výjimku z citované vyhlášky, měla být žádost zamítnuta a stavební úřad neměl žadatele vyzývat k opravě dokumentace a stavby tak, aby výjimku nepotřebovali.

[6] Závěrem stěžovatel vznesl námitky proti požárně bezpečnostnímu řešení (PBŘ) terasy, neboť nezohlednilo, že rodinný dům, jehož je terasa součástí, je kromě omítky proveden

z hořlavých materiálů. V případě požáru by totiž mohl být ohrožen i stávající dvojdomek zahrnující rodinný dům stěžovatele. Žadatelé rovněž nepožádali o povolení protipožární zdi, přičemž existenci nelegální stavby nelze prodlužovat až do doby realizace podmiňující stavby, jejíž provedení stavební úřad fakticky nemůže nařídít. Podle stěžovatele PBŘ neobsahuje posouzení protipožární stěny, resp. celého objektu s protipožární stěnou, a z ničeho nevyplývá povinnost stavbu protipožární zdi realizovat. Podle stěžovatele je protipožární zeď samostatným objektem, proto správní orgány pochybily, když zeď neposoudily podle § 25 odst. 1 a 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a nezabývaly se tím, zda umístění protipožární zdi v délce přes 4 m a výšce přes 2 m odpovídá danému charakteru území; rozhodnutí správních orgánů jsou tak nepřezkoumatelná. Stavební úřad se rovněž nevypořádal s námitkou, že projektová dokumentace neřeší statickou část protipožární zdi a navrhuje výztuž, která je v rozporu s technologickým předpisem a postupem stanoveným výrobcem betonových bloků.

[7] **Krajský soud** podanou žalobu podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

[8] K překročení předmětu žádosti krajský soud konstatoval, že bez ohledu na to, na jakém formuláři a s odkazy na jaké zákonné ustanovení byla žádost podána, z jejího obsahu nevyplývaly žádné nejasnosti o vůli žadatelů. Správní orgány tedy postupovaly v souladu s § 192 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 37 odst. 1 větou druhou zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, žádost považovaly za žádost vlastníka o dodatečné povolení stavby, ohledně níž bylo zahájeno řízení o nařízení odstranění stavby. Krajský soud připomněl, že stavební zákon neupravuje žádné *dodatečné stavební povolení*. Žadatelé si byli zjevně vědomi toho, že stavba je rozestavěná a nemohli tedy zamýšlet žádat o stavební povolení neumístěného záměru. To, že žadatelé zvolili nesprávný formulář, na němž bylo vyžadováno připojení územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, nemá dle soudu žádný vliv na to, že obsah jejich žádosti nezavdává důvod k pochybnostem o jejich vůli. Posouzení obsahu žádosti žadatelů nebylo ani projevem aplikace mírnějších kritérií pro dodatečné povolení stavby než pro řádné stavební povolení. Podle krajského soudu není sporu o tom, že § 129 odst. 3 stavebního zákona reguluje důkazní břemeno na straně žadatelů o dodatečné povolení stavby, avšak vzhledem k tomu, že stěžovatel neuvedl, jaké konkrétní skutečnosti stavební úřad sám zjišťoval a zjišťovat neměl, soud nemohl takové námitce přisvědčit.

[9] Namítal-li stěžovatel, že žadatelé předložili stavebnímu úřadu projektovou dokumentaci nikoli s žádostí, nýbrž až na základě výzvy stavebního úřadu, krajský soud shledal, že stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, pokud vyzval žadatele písemností ze dne 25. 1. 2021, č. j. MěÚO/04511/2021, ve stanovené lhůtě k doplnění a řízení přerušil. Tvrzení stěžovatele o významném doplňování projektové dokumentace na základě ústního projednání soud

označil

za nekonkrétní; to, že dne 9. 3. 2021 projektová dokumentace ještě nebyla dokončena a že se předpokládalo její dokončení po 22. 3. 2021, neznamená, že nemohla být dokončena před

19. 3. 2021 tak, aby ji orgán územního plánování závazně posoudil.

[10] Soud ve shodě se stěžovatelem konstatoval, že stavba je umístěna méně než 2 m od hranice sousedního pozemku. Terasa je od sousedního pozemku umístěna cca 0,5 m v rozporu

s § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb.; stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že výjimka není vyžadována, protože na celou lokalitu tzv. dvojdomků v Ostrově stavební úřad aplikuje na záměry stavebníků § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. z důvodu malých a úzkých stavebních parcel (cca 560 m²), kde převládá délka nad šířkou, na kterých jsou všechny rodinné domy, garáže, stavby a zařízení podmiňující bydlení (i terasy) většinově umístěny na hranici pozemků nebo ve vzdálenosti menší než 2 m od hranice pozemků. Pozemek se stavbou má šířku 12,5 m až 15 m a délku 43,5 m. Stavba bude na hranici sousedního pozemku opatřena celoplošnou stěnou a nepřesahuje na sousední pozemek, bude zamezeno stékání dešťových vod a spadu sněhu na sousední pozemek. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že podmínky uvedené v § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. bude stavba splňovat po uvedení do souladu s projektovou dokumentací; stavební úřad může v dodatečném povolení stavby formulovat podmínky pro dokončení dosud fakticky nedokončené stavby. Žalovaný dále korigoval stavební úřad v tom, že v daném případě stavba dokončena není, neboť není provedeno protipožární opatření, bez kterého stavbu nelze povolit. Pokud by stavba nebyla provedena dle schválené projektové dokumentace, jednalo by se o přestupek dle § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona. Krajský soud tudíž vytýkané vady nepřezkoumatelnosti v případě rozhodnutí stavebního úřadu a napadeného rozhodnutí, které pro účely soudního přezkumu tvoří jeden celek, neshledal.

[11] K námitce požárně bezpečnostního řešení terasy krajský soud uvedl, že předmětem řízení o dodatečném povolení byla stavba terasy, která měla splňovat technické podmínky požární ochrany na odstupové vzdálenosti a požárně nebezpečný prostor. Projektantka v souladu s požární vyhláškou i normou vyšla z toho, že dřevěná konstrukce terasy i dvojům stěžovatele a žadatelů jsou hořlavé a stanovila odstupové vzdálenosti i jimi definovaný požárně nebezpečný prostor. Projektantka navrhla řešení konstrukcí boční stěny terasy a navazující protipožární stěnou s tím, že požárně nebezpečný prostor tak nebude zasahovat na sousední pozemek stěžovatele. Jinými slovy, předmět posuzovaného řízení byl dán žádostí žadatelů ve spojení s projektovou dokumentací, přičemž stavba, která byla předmětem povolovacího řízení, podle projektové dokumentace Ing. J. K. z března 2021 zahrnovala protipožární stěnu. Krajský soud proto neshledal důvodnou námitku překročení předmětu žádosti povolením protipožární zdi, a nepřisvědčil ani námitce, že se správní orgány nevěnovaly posouzení protipožární zdi podle § 25 odst. 1 a 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Protipožární zeď tvořila součást stavby, která byla předmětem řízení o dodatečném povolení (resp. podmínku povolení stavby). Krajský soud uvedl, že správní orgány se posouzením stavby z hlediska § 25 odst. 1 i odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zabývaly.

pokračování

[12] Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu **kasační stížností**, v níž namítá kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] Předně, stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky, zda je stavební úřad v případě nepředložení projektové dokumentace společně s žádostí povinen řízení bez dalšího zastavit, či zda má vyzývat žadatele k doplnění. Stěžovatel zdůrazňuje dikci § 110 odst. 4 stavebního zákona, odkazuje na důvodovou zprávu k tomuto ustanovení a nesouhlasí s odůvodněním krajského soudu, jenž na posuzovanou věc použil obecnou úpravu dle § 111 odst. 3 stavebního zákona, resp. § 45 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel je přesvědčen, že § 110 odst. 4 stavebního zákona je speciální úpravou oproti obecným důvodům pro zastavení řízení formulovaným v § 111 odst. 3 téhož zákona. Soud dle stěžovatele zcela opomněl systematický, historický i teleologický výklad § 110 odst. 4 stavebního zákona a odůvodnění rozsudku tak vede k absurdním závěrům, podle nichž obsah vůle žadatelů byl definován až se zpožděním mnoha měsíců, po doplnění projektové dokumentace, a tedy ani žadatel ani správní orgán v době podání žádosti a zahájení jejího projednávání vlastně nevěděli, oč je žádáno. V posuzovaném případě je pak zásah do individuálních práv stěžovatele zcela jasný – pokud by stavební úřad postupoval podle § 110 odst. 4 stavebního zákona a řízení o dodatečném povolení stavby zastavil, musel by pokračovat v řízení o odstranění stavby, která nepřiměřeně zasahuje do stěžovatelovy kvality prostředí.

[14] Dále stěžovatel připomněl, že již v žalobě zdůrazňoval, že stavebník svoji žádost předložil na formuláři nadepsaném *žádost o dodatečné stavební povolení* s odkazem na § 110 stavebního zákona, aniž by v daném řízení žádal o celkové dodatečné povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 156/2017 45, podle něhož správní orgány nejsou oprávněny měnit žádosti žadatelů tak, aby byly schváleny nebo jim v tomto směru dávat pokyny; služba veřejnosti není totožná s pojmem vyhovění žádosti. Jinými slovy, zvolil-li stavebník špatný rozsah žádosti, musí jít důsledky k jeho tíži. Krajský soud aproboval postup stavebního úřadu, který bez dalšího žádost interpretoval v rozporu s jejím doslovným zněním.

[15] S tím souvisí i namítané nezákonné materiální rozšíření předmětu žádosti. Stavebník požádal výlučně o dodatečné stavební povolení „*zastřešené terasy... (která) navazuje na RD, je nad úrovní terénu a slouží primárně k relaxaci*“. Žádost neobsahuje žádnou zmínku o objektu protipožární zdi, původně nebyla zahrnuta ani v projektové dokumentaci. Až na základě výtek stěžovatele a po výzvě stavebního úřadu 4 měsíce po podání žádosti byla protipožární zeď doplněna do projektové dokumentace, a i ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu je existence protipožární zdi formulována podmíněně. Stěžovatel se nemůže ztotožnit se závěrem krajského soudu, podle něhož předmět řízení zahájeného žádostí žadatelů a vymezený projektovou dokumentací protipožární stěnu zahrnoval.

[16] V posuzovaném případě se jedná o protipožární zeď o výšce 2,17 m a délce 4 m. Tedy o objekt, který sám o sobě by vyžadoval povolení dle stavebního zákona (minimálně územní rozhodnutí – zeď vyšší než 2 metry). Stěžovatel je přesvědčen, že v rámci žádosti o

jakékoli povolení dle stavebního zákona musí být, stejně jako následně v příslušném rozhodnutí, vždy výslovně uvedeny všechny dílčí objekty, o jejichž povolení je řízení o povolení stavby hlavní vedeno. Samostatně žádat není třeba o ty součásti hlavní stavby, které jsou jejími součástmi z povahy věci či ty součásti hlavní stavby, které by samy o sobě žádné povolení nevyžadovaly. To však není daný případ, když z povahy věci terasa pojmově nebývá obestavěna stěnami, a rozhodně tak není označena terasa, o jejíž povolení bylo žádáno. Stěžovatel zdůrazňuje rozdíl mezi doplněním projektové dokumentace (tedy přílohy/podkladu, na jehož základě stavební úřad rozhoduje o žádosti) a doplněním samotné žádosti. Mezi tyto pojmy rozhodně nelze klást rovnítko, jak se snaží činit soud.

[17] Stěžovatel dále vnímá jako problematickou formulaci výroku rozhodnutí stavebního úřadu, že stavba bude upravena a dokončena podle PBR, které vypracovala Ing. I. Ch., neboť PBR neobsahuje kategorickou povinnost na stavbu protipožární stěny, ale pouze úvahu o tom, jaké dopady by vybudování takové protipožární stěny mělo; z uvedeného nijak nevyplývá vůle či povinnost stavbu protipožární zdi realizovat.

[18] Další okruh námitek stěžovatele směřuje k nesprávné aplikaci vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť krajský soud se věcně vůbec nevypořádal s námitkou chybějícího odůvodnění naplnění požadavků § 25 odst. 1 vyhlášky. Za nezákonné označil stěžovatel též to, že soud výslovně uvedl, že splnění požadavků dle 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nemá v řízení o dodatečném povolení stavby tvrdit a prokazovat žadatel, ale má si je v souladu s § 50 odst. 1 správního řádu zjistit sám správní úřad.

[19] Žalovaný ve **vyjádření** zopakoval, že nadále zastává své právní názory uvedené v napadeném rozhodnutí a ztotožňuje se se závěry krajského soudu; proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[20] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[21] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[22] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[23] Podstata stěžovatelovy argumentace spočívá v tom, že stavební úřad neměl v případě řízení o žádosti o dodatečném povolení stavby bez předložené projektové dokumentace vyzývat žadatele k doplnění, ale řízení bez dalšího zastavit. Stavební úřad dále překročil předmět žádosti, neboť do výroku rozhodnutí zahrnul kromě požadované stavby terasy nově i stavbu protipožární zdi. Správní orgány rovněž dostatečně neodůvodnily, proč nebyla dodatečně povolené stavbě udělena výjimka z § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

pokračování

[24] Dle § 129 odst. 2 stavebního zákona v řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle ustanovení § 90 a § 110 až 115 stavebního zákona.

[25] Dle § 111 odst. 3 stavebního zákona, pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi.

[26] Dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

[27] Dle § 39 odst. 2 správního řádu lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán usnesením přiměřeně prodloužit.

[28] Nejvyšší správní soud podotýká, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým, přičemž zahájení řízení závisí čistě na aktivitě stavebníka, zda takovou žádost podá, nebo ne. Jedná se přitom o druhou fázi řízení o nepovolené stavbě, neboť nejprve je z moci úřední zahájeno obligatorně řízení o odstranění stavby, kdy současně s tímto oznámením musí být účastník řízení (stavebník) poučen o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení žádost o dodatečné povolení stavby. Institut žádosti o dodatečné povolení stavby představuje prostředek, který je v souladu s principem proporcionality, a má zabránit tomu, aby nedocházelo za všech okolností k odstraňování tzv. černých staveb. Zákon tak dává možnost za splnění několika podmínek dodatečně povolit černou stavbu. Pro toto řízení platí procesní pravidla řádného stavebního řízení (ustanovení § 110 až 115 stavebního zákona); umístění stavby se posuzuje podle hledisek uvedených v § 90 stavebního zákona.

[29] Stavební zákon stanoví v § 110 odst. 2 základní pravidla pro rozsah podkladů přikládaných k žádosti o dodatečné povolení stavby, podrobnosti o rozsahu podkladů stanoví prováděcí právní předpisy (např. citovaná vyhláška č. 503/2006 Sb.). Stavební úřad přezkoumává předloženou žádost o dodatečné povolení stavby zejména z toho hlediska, zda je nepovolená stavba v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu či stanovisky dotčených orgánů. Zkoumá také kvalitu projektové dokumentace, pokud jde o její úplnost, přehlednost a způsobilost autora k jejímu zpracování. Vyhodnotit musí též oprávněnost námitek vedlejších účastníků řízení, a to nejen z hlediska souladu se stavebními předpisy, ale i z hlediska zákazu obtěžovat vlivem stavby okolí nad míru přiměřenou poměrům. Přestože je v zájmu stavebníka (má-li zájem na dodatečné legalizaci stavby), aby předložil úplnou žádost, mohou nastat situace, kdy stavebník napoprvé úplnou žádost nepředloží. I podáním neúplné žádosti je však zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž stavebník je povinen na základě výzvy stavebního úřadu žádost v přiměřené lhůtě doplnit. Co je lhůta přiměřená, je na správním uvážení stavebního úřadu. Tato lhůta by však neměla být bez vážnějšího důvodu opakovaně prodloužována. Pokud stavebník svou žádost ve lhůtě nedoplní, stavební úřad řízení o žádosti zastaví.

[30] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34, provedl výklad § 129 stavebního zákona k otázce, kdy je třeba řízení o odstranění stavby přerušit. Výklad se sice týkal zákonného znění, jež bylo účinné před novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., který s účinností od 1. 1. 2013 do druhého odstavce tohoto ustanovení

zakotvil třicetidenní lhůtu k podání žádosti o dodatečné povolení stavby, Nejvyšší správní soud však

v tomto rozsudku posuzoval obdobnou situaci, kdy stavebník požádal o dodatečné povolení stavby, avšak svoji žádost nedoplnil a stavební úřad, aniž by jeho žádost věcně posoudil, řízení zastavil

a pokračoval v řízení o odstranění stavby, v němž následně rozhodl o nařízení odstranění stavby. Nejvyšší správní soud kasační stížnosti stavebníka vyhověl a obě rozhodnutí (soudní a správní) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V rozsudku dospěl k několika závěrům: „i) k přerušení řízení stačí pouhé podání žádosti o dodatečné stavební povolení, přičemž neúplnou žádost musí stavebník v přiměřené lhůtě doplnit k výzvě úřadu podle ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu, ii) žádost o dodatečné povolení stavby lze podat kdykoli v průběhu řízení o odstranění stavby, a to i během řízení odvolacího, iii) znění stavebního zákona novelizované zákonem č. 350/2012 Sb., obsahuje třicetidenní lhůtu k podání žádosti o dodatečné povolení stavby, což může představovat určité zpřísnění vůči žadatelům o dodatečné stavební povolení, iv) stavební úřad může odmítnout přerušit řízení o odstranění stavby, jestliže podání opakované žádosti je zjevně účelové a obstrukční.“.

[31] V nyní posuzované věci osoba zúčastněná na řízení I. (L. P.) doručila stavebnímu úřadu dne 19. 1. 2021 vyplněný formulář žádosti o dodatečné povolení stavby, skládající se z části A a B. Část A formuláře obsahovala identifikační údaje stavebního záměru, stavebníka, předpokládaný termín zahájení, dokončení a orientační náklady na provedení stavebního záměru, část B pak seznam příloh žádosti o povolení stavby, aniž by k žádosti přílohy byly přiloženy. Krajský soud zcela správně konstatoval, že neobsahovala-li žádost projektovou dokumentaci, stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, pokud písemností ze dne 25.

1. 2021, č. j. MěÚO/04511/2021, vyzval žadatele ve stanovené lhůtě do 15. 3. 2021 k jejímu doplnění o úplnou projektovou dokumentaci a závazné stanovisko odboru rozvoje a územního plánování

a řízení přerušil. Dne 9. 3. 2021 obdržel stavební úřad žádost od stavebníka o prodloužení lhůty k dodání požadovaných dokladů, a to do 26. 4. 2021, přičemž stavební úřad sdělením ze dne

15. 3. 2021 vzal navrhovaný termín na vědomí. Stavební úřad dne 20. 4. 2021 oznámil pod č. j. MěÚO/20277/2021 podle § 129 odst. 2 a 3 a § 112 odst. 1 stavebního zákona zahájení řízení o dodatečném povolení stavby, které usnesením ze dne 25. 5. 2021 přerušil, a současně stavebníka vyzval, aby předloženou projektovou dokumentaci doplnil o výkres požárně nebezpečného prostoru po osazení protipožární zdi, a zpracování stavby protipožární zdi a boční stěny terasy. Stavebník byl poučen, že pokud nedostatky žádosti nebudou ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastaveno.

[32] Obecně platí, že lhůtu, kterou určil účastníkovi řízení správní orgán, může správní orgán také přiměřeně prodloužit. Podmínkou je, že o to účastník, jemuž byla lhůta určena, požádá, a to před uplynutím lhůty určené správním orgánem. Správní orgán lhůtu prodloužit může, ale nemusí, prodloužením lhůty však v každém případě nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Z povahy věci nelze prodloužit lhůtu, která již uplynula. Jak plyne z výše uvedeného, stavebník včas požádal stavební úřad o prodloužení lhůty k dodání požadovaných dokladů, a to z důvodu pracovní neschopnosti projektantky (č. 1. 6 správního spisu).

pokračování

[33] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené nemůže přisvědčit výkladu stěžovatele stran podmínek projednání žádosti o dodatečné povolení stavby (úplnost žádosti, včetně požadovaných příloh). Takový názor, opírající se o striktní gramatický výklad, je nepřiměřeně přísný a vedl by k absurdnímu stavu, v jehož důsledku by bylo reálně znemožněno dodatečné povolení stavby. Výkladem opírajícím se o zákonný odkaz na postup dle § 111-§ 115 stavebního zákona lze dospět k závěru, že také podáním neúplné žádosti lze řízení o odstranění stavby překlomit v řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž neúplnou žádost musí stavebník doplnit k výzvě úřadu dle § 45 odst. 2 správního řádu obsahující přiměřenou lhůtu. I při takovém výkladu je třeba zdůraznit, že je to „černý“ stavebník, kdo jednal v rozporu se zákonem, a je tedy nutné po něm vyžadovat maximální součinnost.

[34] Obdobně nemůže zdejší soud přisvědčit ani námitce stěžovatele, že stavebník předložil žádost o dodatečné stavební povolení s odkazem na § 110 stavebního zákona, aniž by v daném řízení žádal o celkové dodatečné povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona. Takový přístup by odporoval znění § 192 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 37 odst. 2 správního řádu, podle něhož se každé podání posuzuje podle skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Shodně s krajským soudem je nutno uzavřít, že žádost stavebníka byla reakcí na zahájení řízení o nařízení odstranění stavby a poučení stavebního úřadu v oznámení zahájení tohoto řízení o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona.

[35] Zmiňuje-li pak stěžovatel v kasační stížnosti určitý šikanózní potenciál neúplných žádostí

o dodatečné povolení, pak Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že takové jednání je třeba považovat za zjevně obstrukční a žádost o dodatečné povolení zamítnout (§ 129 odst. 2 a odst. 3 ve spojení s § 115 stavebního zákona): „*V případě, že by podání opakované žádosti o dodatečné povolení bylo zcela zjevně účelové a jeho hlavním cílem by bez pochybností bylo jen zdržovat řízení o odstranění stavby, mohl by příslušný úřad odmítnout řízení o odstranění stavby přerušit*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34). Tak tomu ovšem v nyní posuzovaném případě nebylo, žadatel podal jedinou žádost a rozsah požadovaných dokladů byl postupně doplňován a upravován na základě výzvy stavebního úřadu a v mezích připomínek a reakcí stěžovatele. V souladu s § 50 odst. 4 správního řádu bylo přihlédnuto ke všemu, co vyšlo v průběhu řízení najevo. Nelze tak přisvědčit argumentu stěžovatele, že se správní orgány snažily vyjít vstříc stavebníkovi na úkor práv stěžovatele.

[36] K námitkám stěžovatele ohledně materiálního rozšíření předmětu žádosti o stavbu protipožární zdi a absence odůvodnění udělení výjimky z § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., zjistil Nejvyšší správní soud ze správního spisu, že stěžovatel již v podání doručeném stavebnímu úřadu dne 18. 5. 2021 vznesl námitky stran nedostatků PBŘ v projektové dokumentaci, s tím, že je navrženo řešení (ve formě protipožární zdi), které je uvedeno zmatečnou a nepřesnou formulací. Současně stěžovatel namítal, že vybudováním protipožární zdi by byla zásadně narušena jeho pohoda bydlení. Obdobně stěžovatel argumentoval i v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby

ze dne 21. 7. 2021, které žalovaný jako opožděné zamítl. Ze správního spisu dále vyplynulo, že Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor stavební úřad, v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, rozhodnutím ze dne 10. 3. 2022, č. j. KK/1078/SÚ/21-6, rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby ze dne 21. 7. 2021, zrušil a věc vrátil k novému projednání stavebnímu úřadu (č. 1. 3 správního spisu). Správní orgán v přezkumném řízení totiž dospěl k závěru, že se stavební úřad nedostatečně vypořádal s umístěním zastíněné terasy v souladu s § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., k tomu viz dále; v případě namítaného rozšíření předmětu žádosti správní orgán pochybení neshledal.

[37] Nejvyšší správní soud v souvislosti s namítaným překročením předmětu žádosti o protipožární zeď plně odkazuje na odůvodnění krajského soudu v bodu 73 a násl., s nímž se ztotožňuje. Pokud stavební úřad přikročí k dodatečnému povolení stavby, může ve svém rozhodnutí formulovat podmínky pro dokončení stavby. To platí jak v případě, kdy stavba dosud není fakticky dokončena, tak i pro stavbu, kterou stavebník považuje za dokončenou. Pokud totiž důvodné námitky sousedů brání stavebnímu úřadu v tom, aby ji dodatečně povolil, může jí vyhovět, ovšem musí pro dokončení stavby stanovit takové podmínky, které zájmový střet v území uspokojivě vyřeší, jako tomu bylo i v případě nyní posuzované věci. Měl-li stěžovatel v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby zastřešené terasy věcné připomínky k protipožárnímu řešení stavby, pak právě na základě těchto připomínek došlo k zavedení protipožární zdi do projektové dokumentace. Ostatně, stěžovatel sám v kasační stížnosti připomněl, že až na základě jeho výtek a po výzvě stavebního úřadu 4 měsíce po podání žádosti byla protipožární zeď doplněna do projektové dokumentace. Namítá-li nyní stěžovatel, že je existence protipožární zdi ve výroku stavebního úřadu formulována podmíněně, pak nelze než uzavřít, že stavební úřad výrokem stanovil podmínku pro dokončení stavby, kterou v rámci požárně bezpečnostního řešení vyžadoval sám stěžovatel.

[38] K absenci odůvodnění udělení výjimky z § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. správní orgán v přezkumném řízení podrobně uvedl, co vše je stavební úřad povinen v odůvodnění rozhodnutí zohlednit. Vzhledem k neurčitému právnímu pojmu *charakter zástavby* v § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., musí stavební úřad vždy zkoumat, zda v konkrétně posuzované věci jsou dány předpoklady pro aplikaci tohoto ustanovení. Nejvyšší správní soud v souladu s krajským soudem konstatuje, že stavební úřad dostatečně odůvodnil, proč ve věci nevedl řízení o udělení výjimky. Objekt stavby byl posuzován ve vztahu k okolní zástavbě, neboť na celou lokalitu tzv. dvojdomků v Ostrově stavební úřad aplikuje na záměry stavebníků § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a to z důvodu malých a úzkých stavebních parcel (cca 560 m), kde převládá délka nad šířkou, na kterých jsou všechny rodinné domy, garáže, stavby a zařízení podmiňující bydlení (tedy i terasy) většinou umístěny na hranici pozemků nebo ve vzdálenosti menší než 2 m od hranice pozemků. Stavební úřad současně měl pro řádné zohlednění charakteru daného území k dispozici příslušné podklady, zejména mapové snímky, na kterých byla zakreslena nejen posuzovaná stavba, ale také všechny stavby v jejím okolí včetně drobných a doplňkových staveb.

[39] Pokud jde o umístění stavby na hranici pozemku, může stavební úřad povolit umístění,

a to i doplňkové stavby, na hranici pozemku, pakliže nelze tuto doplňkovou stavbu ke stavbě hlavní umístit v přiměřených vzdálenostech od hlavní stavby a zachovat vzdálenosti od

pokračování

hranic pozemku stanovené pro rodinné domy přiměřeně i pro doplňkové stavby. Může stanovené vzdálenosti snížit přiměřeně ve vztahu k tomu, že jde právě o doplňkové stavby, a nikoliv stavby hlavní, za předpokladu, že jde o zvláště stísněné územní podmínky, což v daném případě nastalo. Pohoda bydlení je jistě součástí hledisek při posuzování stavebního záměru, má-li být umístěn v plochách určených k bydlení či v jejich blízkosti. To plyne z § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která požaduje, aby umístování staveb probíhalo v souladu s cíli a úkoly územního plánování za podmínek nezhoršujících kvalitu prostředí a hodnotu území. V plochách určených pro bydlení je možné umisťovat jiné stavby a zařízení, jen pokud nesnižují kvalitu prostředí a pohodu bydlení a jsou s bydlením slučitelné (§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Pojem *pohoda bydlení* vymezil Nejvyšší správní soud již za účinnosti předchozí vyhlášky o obecných technických požadavcích na výstavbu č. 137/1998 Sb. v rozsudku ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS: „*Pohodou bydlení je nutno rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech. Správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže ovšem zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat; podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality*“. Jinými slovy, požadavky na pohodu bydlení nelze absolutizovat. Určité zatížení okolí způsobuje každá stavba, přičemž po vlastnících okolních staveb je spravedlivé požadovat, aby takovéto zatížení snášeli, je-li přiměřené poměrům. Neexistuje žádné subjektivní právo na to, aby poměry v území, v nichž se nachází nemovitá věc určité osoby, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit, neboť stavební aktivity v urbanizovaných oblastech jsou přirozenou součástí vývoje společnosti.

[40] Stavební úřad se v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby zabýval námitkou stěžovatele, že protipožární zeď narušuje jeho pohodu bydlení. V rozhodnutí uvedl, že zeď je oproti stávajícímu oplocení, které nevyžaduje povolení, vyšší o 17 cm, a proto nebude zásadně narušovat pohodu bydlení stěžovatele (str. 5). Žalovaný doplnil (str. 7), že otázku zastínění řeší § 12 a § 13 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Zdí o délce 4 m a výšce 2,17 m nedojde k takovému zastínění sousedního pozemku o výměře 562 m², které by bylo nad míru přípustnou. Vzhledem k umístění protipožární stěny na východní straně sousedního pozemku dojde k zastínění pouze v ranních hodinách a stávající zastínění od stavby rodinného domu žadatelů bude zvětšeno nepatrně. Krajský soud se dostatečně podrobně věnoval posouzení námitky zásahu do soukromí zejména na s. 14 až 18 napadeného rozsudku, část odůvodnění doplnil *obiter dictum* o judikaturu a další argumentaci k osvětlení svého rozhodnutí tak, aby bylo pro stěžovatele co nejvíce

přesvědčivé. Závěrům krajského soudu Nejvyšší správní soud nemá co vytknout a ztotožnil se s nimi.

[41] Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek krajského soudu zrušit; napadený rozsudek netrpí vadou nesprávného právního posouzení. Krajský soud se věci stěžovatele řádně zabýval, přezkoumatelným způsobem se vypořádal s relevantními žalobními námitkami, přitom nikterak nevybočil ze zákona ani z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl úspěšný, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela; žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti však nevynaložil. Proto mu soud náhradu nákladů v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

[43] Osobám zúčastněným na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5. s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. ledna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu