



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyň: **a) obec Tachlovice**, se sídlem Jakubská náves 8, Tachlovice, **b) Ing. Y. Š.**, obě zastoupeny Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ALBET, spol. s r. o.**, se sídlem Vrážská 144/12, Praha 5, zastoupená Mgr. Petrou Radzovou, advokátkou se sídlem V jámě 699/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2021, čj. 131668/2021/KUSK, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2024, čj. 51 A 4/2022-208,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení a žalovaný **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyním **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Rudná (dále „stavební úřad“) vydal územní rozhodnutí a stavební povolení, jimiž povolil stavbu sportovního centra na pozemku parc. č. X v katastrálním území T. Stavební úřad následně při kontrolní prohlídce zjistil, že osoba zúčastněná na řízení (dále jen „OZNŘ“) provádí tuto stavbu v rozporu s těmito povoleními. Stavební úřad, na základě žádosti OZNŘ, tuto stavbu včetně jejích změn povolil dodatečným povolením z 22. 3. 2021. Stavba dle tohoto rozhodnutí obsahuje nové střešní vikýře, balkony ve 3. nadzemním podlaží, předsazenou část stavby ve 2. nadzemním podlaží o rozměrech 1,6 x

20,55 m a stavební úpravy (konkrétně vnitřních dispozic ve 3. nadzemním podlaží v rozsahu 9 ubytovacích jednotek, tvaru terasy, zvětšení obytných ploch obytných místností ve 2. nadzemním podlaží). Proti prvostupňovému rozhodnutí podaly žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podaly žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Praze aproboval v záhlaví uvedeným rozsudkem, a zrušil rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

[2] Krajský soud se úvodem zabýval otázkou, zda dodatečnému povolení stavby bránila stavební uzávěra. Zatímco z grafické části této uzávěry vyplývá, že se vztahuje i na posuzovaný pozemek, tak v její příloze s výčtem všech dotčených pozemků není posuzovaný pozemek uveden. Správní orgány sice shledaly, že uzávěra se o posuzovaném pozemku výslovně nezmiňuje, nicméně se již nezabývaly tím, že v grafické části je tento pozemek zahrnut. Správní orgány tento rozpor nijak nepřeklenuly. V tomto ohledu tedy napadená rozhodnutí jsou, dle krajského soudu, nepřezkoumatelná. Z vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“), přitom vyplývá, že grafické zobrazení dotčeného území je povinnou přílohou stavební uzávěry. Dále lze poukázat na to, že v jednom ze svých předcházejících rozhodnutí žalovaný konstatoval, že se uzávěra vztahuje také na posuzovaný pozemek. Uzávěra také obsahuje výčet územních oblastí, které nereguluje; posuzovaný pozemek zde však nezmiňuje. Rovněž z odůvodnění této uzávěry vyplývá, že OZNŘ si ve svých námitkách byla vědoma toho, že uzávěra reguluje také posuzovaný pozemek. Stavební uzávěra se dle krajského soudu vztahuje i na dodatečné povolování staveb. Pro tento soudní přezkum je přitom irelevantní, zda po vydání napadených rozhodnutí došlo ke zrušení stavební uzávěry, neboť krajský soud je vázán skutkovým a právním stavem, který existoval v době rozhodování správních orgánů. Krajský soud musel vzít uzávěru v potaz, neboť v opačném případě by došlo k jejímu obcházení (pozn. NSS: návrh OZNŘ na zrušení této stavební uzávěry zamítl krajský soud rozsudkem z 8. 1. 2021, čj. 55 A 72/2020-84; proti tomuto rozsudku podala OZNŘ kasační stížnost, kterou NSS zamítl rozsudkem z 31. 8. 2021, čj. 4 As 14/2021-30).

[3] Jak krajský soud uvedl níže ve svém rozsudku, stavební úřad nemohl ospravedlnit shledaný rozpor stavby s uzávěrou tím, že k původně schválené podobě stavby již vydal příslušná povolení. Mezi stranami přitom není sporu, že na stavbě byly uskutečněny změny, které neodpovídají schválené dokumentaci.

[4] Správní orgány na jednu stranu shledaly, že změny stavby nepřekračují podmínky územního rozhodnutí či stavebního povolení (krajský soud tyto změny vyjmenoval). Na druhou stranu však také konstatovaly, že tyto změny vyžadují dodatečné povolení. Dle krajského soudu je takové odůvodnění rozporné, neboť pokud by stavba včetně změn splňovala podmínky předchozích rozhodnutí, tak by ji nebylo třeba dodatečně povolovat. Stavební úřad však správně zhodnotil povahu těchto změn dokončené stavby jako tzv. nástavbu, přístavbu nebo stavební úpravy [§ 2 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)].

[5] Pokud jde o střešní vikýře, tak ty dle krajského soudu představují nástavbu. Dle judikatury jde o nástavbu tehdy, pokud dojde ke zvýšení výškového ohraničení stavby (tj.

pokračování

celé plochy střechy), přičemž je irelevantní, zda dojde ke zvýšení hřebene střechy. Nyní posuzované vikýře výrazně zvyšují výšku sedlové střechy. OZNŘ proto měla pro tyto vikýře opatřit územní rozhodnutí podle § 79 stavebního zákona. Pokud jde o vykonzolování částí půdorysu a rozšíření půdorysu nad vykonzolovanou částí, tak je sporné, zda se jedná o přístavbu či stavební úpravy. Ačkoliv žalovaný nevypořádal příslušné námitky žalobkyně a), tak podstatné je, že dodatečné povolení by v tomto případě mohlo upravit půdorys, který pro stavbu původně stanovilo územní povolení. Pokud by šlo o stavební úpravy, tak (stejně jako v případě balkonů a úprav ve 3. patře, které mohou mít vliv na požární bezpečnost) by vyžadovaly stavební povolení i posouzení jejich souladu s územně plánovací dokumentací. Správní orgány každopádně správně zhodnotily, že stavba vyžaduje dodatečné povolení. Charakter posuzovaných změn totiž je takový, že vyžadují některý z povolovacích aktů (územní rozhodnutí či stavební povolení).

[6] Judikatura, na kterou se odkazoval stavební úřad, není dle krajského soudu přiléhavá. Správní orgány se zabývaly toliko tím, zda stavba neodporuje územnímu rozhodnutí. Měly ale také posoudit soulad stavby s cíli a úkoly územního plánování a s územně plánovací dokumentací. Šlo totiž o stavbu v takové podobě, v níž nebyla v předcházejících řízeních řešena. Napadená rozhodnutí jsou tedy nepřezkoumatelná, neboť správní orgány nezkoumaly všechna hlediska, která pro dodatečné povolení stanovuje § 129 odst. 3 stavebního zákona. Ačkoliv územní rozhodnutí a stavební povolení byly vydány v rozporu s tehdy platnou územně plánovací dokumentací, tak OZNŘ mohla realizovat stavbu pouze v její povolené podobě. V řízení o dodatečném povolení přitom nelze tolerovat mírnější kritéria, než jaká by se na stavbu vztahovala v územně-stavebním řízení. Ačkoliv udávané údaje o rozměrech stavby se liší, tak tyto rozpory nyní nejsou relevantní.

[7] Krajský soud se dále zabýval architektonickým a urbanistickým vlivem posuzovaných změn. Se správními orgány souhlasil v tom, že se nezměnila absolutní výška stavby. Nesouhlasil však s tím, že by se její celkový vzhled výrazně neměnil. Z podkladů totiž vyplývá, že se rozšiřuje obestavěný prostor a mění se střecha z původně sedlové na výrazněji členitou s vikýři. Stavba tak, dle krajského soudu, působí mohutněji, resp. zjevně působí jinak než v případě realizace podle původního projektu. Správní orgány se přitom nevypořádaly s argumentací žalobkyně a), která upozorňovala právě na zásah do střešní krajiny obce. V tomto ohledu se dle judikatury měla stavba porovnat s urbanistickou strukturou širšího okolí a souladem s územně plánovací dokumentací, což ale neučinily. Z tohoto důvodu jsou napadená rozhodnutí nepřezkoumatelná. Krajský soud nicméně nepřisvědčil námitkám, dle kterých posuzovaná stavba nepřípustně zasahuje do pohody bydlení a snižuje hodnotu nemovitosti žalobkyně b). Stavební úřad totiž uvážil, že posuzované části stavby nevybočují z charakteru sousední zástavby. Byť posuzované změny činí stavbu ještě mohutnější, tak žalobkyně b) věděla od počátku, že stavba omezí její výhled. Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám ohledně řešení dopravy v klidu.

[8] Krajský soud shledal jako nepřezkoumatelný způsob, jakým se správní orgány vypořádaly s otázkou pohledových imisí stavby na nemovitost žalobkyně b). Žalovaný se nemohl odkázat na územní rozhodnutí, neboť posuzovaná stavba se odchyluje od tehdy schválené dokumentace. Z boku nových balkonů přitom může být na nemovitost žalobkyně b) vidět a také má dojít ke zvětšení oken, která k této nemovitosti směřují. Žalovaný tyto námitky věcně nevypořádal a stavební úřad nepřihlédl ke změnám stavby, na které

žalobkyně b) upozorňovala. Závěr správních orgánů o neexistenci zásahu do pohody bydlení tedy není podložený.

[9] Krajský soud shledal jako nedůvodné námitky o aktuálnosti projektové dokumentace, o 1. podzemním podlaží a o možné manipulaci se správním spisem. Jako důvodné však shledal námitky ohledně aktuálnosti závazných stanovisek. Jde o stanoviska hasičského záchranného sboru a krajské hygienické stanice k umístění kotelny, průduchů a komínů. Dle krajského soudu platí, že ačkoliv obě stanoviska byla vydána v roce 2015, tak projektová dokumentace ke stavbě byla doplněna v letech 2016 a 2021. Pokud jde o stanovisko hasičů, tak z něj vyplývá, že se zabývalo dodatky I a II dokumentace, kdežto dokumentace k dodatečnému povolení již obsahuje i dodatek III. Pokud jde o stanovisko hygienické stanice, tak správní orgány se již nezabývaly tím, zda by mělo dojít k novému posouzení z její strany, ačkoliv v předcházejících řízeních zjistily v tomto ohledu řadu nedostatků. Žalobkyně b) výslovně vytýkala vady, které spadají do působnosti těchto orgánů (krajský soud uvedl čtyři příklady těchto námitek). Projektová dokumentace k dodatečnému povolení přitom obsahovala i změnu průduchů ve štitové zdi. Správní orgány se ale nezabývaly tím, zda daná stanoviska obstojí i po těchto změnách. To se týká také otvorů vzduchotechniky na severozápadní straně a přesunu strojovny a kotelny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyň

[10] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala OZNŘ (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost (pozn NSS: soud pro účely tohoto rozsudku seřadil okruhy námitek tak, aby odpovídaly pořadí, v jakém je vypořádal krajský soud). Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem v tom, že by správní rozhodnutí byla nepřezkoumatelná.

[11] Napadený rozsudek je, dle stěžovatelky, zmatečný a nesrozumitelný. V závěrečné části svého rozsudku krajský soud neuvedl, na základě kterých rozhodovacích důvodů přistoupil ke zrušení správních rozhodnutí. Krajský soud dále v bodě 24 rozsudku, tj. v samotném úvodu svého posouzení, konstatoval, že předmětem tohoto sporu je stavba, která byla postavena v rozporu s územním a stavebním povolením. Z toho vyplývá, že krajský soud rovnou (bez odůvodnění) učinil závěr o tom, že dodatečně povolované části stavby jsou v rozporu s příslušnými povoleními. Krajský soud dále v bodě 36 konstatoval, že mezi stranami není sporu, že na stavbě byly uskutečněny změny, které neodpovídají schválené dokumentaci. Přitom ze správních rozhodnutí a podání stěžovatelky vyplývá opak, tj. že dodatečné změny stavby nejsou v rozporu s územním rozhodnutím. Napadený rozsudek je nesrozumitelný také z důvodu, že zatímco v bodě 45 krajský soud konstatoval, že samotná stavba vyžadovala určitý povolovací akt, tak následně v bodě 56 konstatoval, že změny stavby vyžadovaly pouze některý z povolovacích aktů.

[12] Textová a grafická část stavební uzávěry jsou v rozporu. Takovou vadu nicméně nelze, dle stěžovatelky, překonat výkladem v neprospěch stavebníka. Krajský soud se mýlí v tom, že v rámci stavebních uzávěr se primárně počítá s jejich povinnou grafickou přílohou. Vyhláška č. 503/2006 Sb. stanovuje opak, tj. že stavební uzávěra obsahuje parcelní čísla pozemků a dotčených staveb. Kopie katastrální mapy je pouhou součástí takové uzávěry. Zároveň platí,

pokračování

že krajský soud neměl napadená správní rozhodnutí zrušit pro tuto vadu, neboť po jejich vydání došlo ke zrušení této uzávěry.

[13] Správní orgány i krajský soud shodně dospěly k závěru, že střešní vikýře by se měly posoudit jako nástavba. Ačkoliv nepřesahují výšku střešního hřebene, tak vystupují ze střechy a zvětšují tak její plochu. Stěžovatelka však nesouhlasí s krajským soudem, že tato nástavba vyžaduje nové územní rozhodnutí, ale má za to, že nástavba vyžaduje toliko dodatečné povolení. Krajský soud v tomto ohledu nevysvětlil, proč vikýře nesplňují podmínky prvního územního rozhodnutí, a proto mají vyžadovat nové územní rozhodnutí. Naopak správní orgány dokázaly vysvětlit, že i současná podoba stavby splňuje podmínky územního rozhodnutí (stěžovatelka cituje části správních rozhodnutí). Územní rozhodnutí v tomto ohledu reguluje pouze výškové kóty, půdorysné rozměry a odstupové vzdálenosti, přičemž vikýře jak do těchto podmínek, tak ani do zájmů třetích osob, nezasahují. Ostatně sám krajský soud připustil, že nový tvar střechy nevylučuje možnost jejího dodatečného povolení. Územní rozhodnutí totiž neurčuje žádný parametr stavby za účelem ochrany veřejného zájmu či sousedních vlastníků.

[14] Krajský soud shledal, že posuzovaná stavba se liší od její schválené podoby, resp. že stěžovatelka uskutečnila stavbu v podobě, která nebyla v předchozích správních řízeních řešena. Naopak stěžovatelka má za to, že předmětem dodatečného povolení je stavba, která, vzhledem k rozsahu změn a obsahu správního spisu, byla řešena v předchozích správních řízeních. Také má za to, že správní rozhodnutí obsahují vyhodnocení podmínek, které pro dodatečné povolení stanovuje § 129 odst. 3 stavebního zákona (stěžovatelka cituje z prvostupňového rozhodnutí). Správní orgány také, byť stručně, vypořádaly námitky žalobkyně. Stěžovatelka tedy nesouhlasí s krajským soudem v tom, že jsou správní rozhodnutí nepřezkoumatelná. Stěžovatelka se v řízení o dodatečném povolení nedovolávala mírnějších kritérií, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Stěžovatelka pouze upozornila na to, že dodatečné povolení může v omezené míře překonat podmínky územního rozhodnutí (rozsudek NSS z 10. 1. 2019, čj. 9 As 217/2018-31).

[15] Krajský soud nesouhlasil se závěrem správních orgánů, že se celkový vzhled stavby výrazně nezmění. Tato část jeho odůvodnění je však, dle stěžovatelky, rozporná. Na jednu stranu krajský soud shledal, že kvůli vikýřům působí stavba mohutněji. Zároveň ale aproboval závěr správních orgánů, že posuzovaná stavba má obdobný ráz jako sousední zástavba. Stěžovatelka má za to, že pokud také okolní stavby mají střešní vikýře, tak posuzovaná stavba musí vyhovovat architektonickým požadavkům. Správní orgány přitom zdůvodnily, že posuzovanými změnami nevznikla ze stavby nevhodná dominanta. Tuto odbornou úvahu stavebního úřadu navíc krajský soud nemohl nahradit vlastní úvahou (rozsudek NSS z 26. 6. 2013, čj. 6 As 71/2012-47).

[16] Ve vztahu k balkonům správní orgány shledaly, že nebudou mít vliv na pohodu bydlení žalobkyně b). Krajský soud však považoval tento závěr za nepodložený a konstatoval, že výhled na nemovitost žalobkyně b) není znemožněn. Dle stěžovatelky tato odborná úvaha krajskému soudu nepřislušela. Stěžovatelka má naopak za to, výhled na nemovitost žalobkyně b) je možný pouze z boků balkonů, kdy lze vidět jen zahradu odcloněnou vzrostlou zelení a předzahrádku, viditelnou také z ulice. Pohledové imise jsou tak minimální, resp. tento závěr krajského soudu je formalistický.

[17] Stěžovatelka má za to, že stavební úřad vzal v potaz také nové uspořádání průduchů ve štitové zdi. V tomto ohledu přihlédl stavební úřad k závaznému stanovisku krajské hygienické stanice, jehož závěry mají platit i pro dodatečně povolovanou podobu stavby (stěžovatelka cituje z rozhodnutí stavebního úřadu). Pokud jde o časovou návaznost stanovisek, tak řízení o dodatečném povolení bylo zahájeno 24. 4. 2015, stanovisko krajské hygienické stanice bylo vydáno 8. 7. 2015 a stanovisko hasičského záchranného sboru 27. 12. 2016. Obě stanoviska tedy reflektovala novou podobu stavby. Tato stanoviska zároveň výslovně zmiňují, že se týkají dokumentace k dodatečnému povolení.

[18] Žalobkyně a) se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem.

[19] Žalobkyně b) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že stěžovatelka nesplnila povinnosti, které by jako stavebník měla podle § 152 odst. 1 stavebního zákona naplnit. Nyní posuzované změny stavby jsou zásadní, přičemž mohou vést k nadměrnému zvýšení její ubytovací kapacity a také k podstatnému snížení pohody bydlení žalobkyně b).

[20] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[21] Kasační stížnost není důvodná.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu

[22] Nejvyšší správní soud se úvodem zabýval otázkou, zda je nyní napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a zmatečnost. Jako nepřezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze mj. považovat i takové rozhodnutí, jehož rozhodovací důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Nepřezkoumatelnost tedy může být založena také vnitřní rozporností napadeného rozhodnutí či neuvedením rozhodovacích důvodů.

[23] Stěžovatelka úvodem upozorňuje, že krajský soud v závěru svého rozsudku neuvedl, které ze svých rozhodovacích důvodů považuje za stěžejní pro zrušení napadených správních rozhodnutí. K tomu může Nejvyšší správní soud toliko konstatovat, že své stěžejní rozhodovací důvody uvedl krajský soud např. v bodech 33, 58, 71, 96 či 103 svého rozsudku. Povinnost, aby krajský soud tyto důvody závěrem shrnul, zákon nestanoví. V tomto ohledu tak rozsudek ob stojí.

[24] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud již v bodě 24 svého rozsudku (tedy již v úvodním bodě vlastního posouzení) bez odůvodnění konstatoval, že stavba je v rozporu s příslušnými povoleními. K tomu může Nejvyšší správní soud toliko uvést, že podstatou řízení o dodatečném povolení je povolování těch částí stavby, které nebyly předmětem původně schválené dokumentace [§ 129 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 129 odst. 3 stavebního zákona]. Pakliže by tyto části byly předmětem původní dokumentace, pak by o nich nebylo vedeno řízení o dodatečném povolení. Ostatně i krajský soud následně v bodě 24 uvedl, že tyto nové části stavby, byť jsou v rozporu s původní dokumentací, se mohou stát předmětem řízení o dodatečném povolení. Krajský soud tedy v tomto ohledu nevyslovil žádný neodůvodněný rozhodovací důvod.

pokračování

[25] S tím souvisí i další námitka stěžovatelky, již sporuje toto konstatování krajského soudu v bodě 36 jeho rozsudku: „Mezi účastníky a OZNŘ ale není sporu o tom, že OZNŘ na sportovním centru realizuje změny, které neodpovídají schváleným projektovým dokumentacím pro územní a stavební řízení.“ Také touto formulací krajský soud konstatoval, že v nyní projednávaném sporu bylo důvodné vést řízení o dodatečném povolení. Ostatně sama stěžovatelka svou kasační argumentací připouští, že oproti původně schválené dokumentaci uskutečnila na stavbě změny, které jsou předmětem napadených správních rozhodnutí. Tato formulace krajského soudu se však nevztahuje k otázce, zda tyto změny překračují nepřekročitelné limity dané územním rozhodnutím, jak naznačuje stěžovatelka.

[26] Stěžovatelka závěrem namítá zmatečnost napadeného rozsudku. V bodě 45 krajský soud uvedl, že vzhledem k charakteru změněných částí vyžaduje stavba jako taková **určitý** povolovací akt podle stavebního zákona. V bodě 56 pak uvedl, že charakter těchto změn vyžaduje **některý** z povolovacích aktů (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud). Nejvyšší správní soud má za to, že obě tyto formulace konstatují totéž. Konstatují, že charakteristika těchto změn se týká těch vlastností stavby (půdorys, tvar střechy, balkony aj.), které by se zjevně staly předmětem některého (určitého) povolovacího aktu podle stavebního zákona. Pro svůj význam se také staly předmětem řízení o dodatečném povolení. Slova některý a určitý je v tomto ohledu třeba chápat jako synonyma, přičemž krajský soud nemusel určit, zda by se tyto vlastnosti posuzovaly v územním či stavebním řízení. Napadený rozsudek tedy není nesrozumitelný.

Stavební uzávěra

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem námitek, které se týkají otázky stavební uzávěry. Stěžovatelka úvodem namítá, že za stěžejní část tohoto opatření obecné povahy je třeba považovat jeho textovou část. Právě tato část by měla vyjmenovávat uzávěrou dotčené pozemky, přičemž grafická část je dle stěžovatelky pouze jakousi součástí uzávěry.

[28] Ustanovení § 99 odst. 1 stavebního zákona zní takto: *Územní opatření o stavební uzávěře stanoví omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném dotčeném území a dobu trvání stavební uzávěry, popřípadě podmínky pro povolení výjimek. Součástí územního opatření o stavební uzávěře je grafická příloha v měřítku katastrální mapy s vyznačením dotčeného území.* Ustanovení § 17 odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb. zní takto: *Územní opatření o stavební uzávěře obsahuje vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb na nich podle katastru nemovitostí, pro které platí stavební uzávěra; rozsah a obsah omezení nebo zákazu stavební činnosti (...).* Ustanovení § 17 odst. 2 téže vyhlášky zní takto: *Součástí územního opatření o stavební uzávěře je ověřený výkres na kopii katastrální mapy s vyznačením území, pro které platí stavební uzávěra.*

[29] Nejvyšší správní soud dává zapravdu stěžovateli v tom, že podle výše citovaných ustanovení mají být stavební omezení či zákazy a dotčené území stanoveny v textové části. Ačkoliv je grafická část definována jako *příloha* či *součást*, tak ale také ta má vymezovat dotčené území. Také grafická část tedy zavazuje dotčené orgány a subjekty. Nejvyšší správní soud se ovšem nemůže zabývat otázkou, která část stavební uzávěry by v případě rozporu grafické a textové části měla převážet, a zda by to vůbec bylo možné. Takovou otázkou by

se nejprve musel zabývat krajský soud, potažmo správní orgány. Závěr krajského soudu přitom nestojí na tom, že by takový rozpor měl být vykládán v neprospěch stavebníka či že by se primárně mělo vycházet z grafické části, jak namítá stěžovatelka. Závěr krajského soudu stojí na tom, že správní orgány se s tímto rozporem nevypořádaly, a proto je rozhodnutí žalovaného v tomto rozsahu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Stěžovatelka tento závěr nespornuje. Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti je podpořen celou řadou dalších důvodů (body 34 a 35 napadeného rozsudku). Ani tyto důvody však stěžovatelka nespornuje. V tomto rozsahu je tedy kasační argumentace nepřípustná, neboť se míjí s rozhodovacími důvody krajského soudu.

[30] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud neměl to, že se správní orgány nevypořádaly s rozporem napadených správních rozhodnutí s uzávěrou, považovat za zrušovací důvod, neboť v době po vydání napadených rozhodnutí pozbyla stavební uzávěra účinnosti. Tuto skutečnost vzal krajský soud v potaz, avšak vysvětlil, že byl vázán skutkovým a právním stavem, který existoval v době rozhodování správních orgánů (§ 75 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožňuje. Pokud by totiž krajský soud nevzal v potaz tuto uzávěru, která byla v relevantní době účinná, tak by se tím její existence a jí stanovená pravidla vyprázdnila. To platí tím spíše, jestliže tato uzávěra obstála v soudním přezkumu (poznámka v bodě [2] tohoto rozsudku) a platí to i navzdory tomu, že v dalších řízeních již nebude možné tuto uzávěru aplikovat. Tato část kasační argumentace je tedy nedůvodná.

Posouzení stavby z hlediska územního rozhodnutí a územně plánovací dokumentace a z hlediska splnění podmínek pro dodatečné povolení

[31] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou střechních vikýřů. Stěžovatelka v tomto ohledu namítá, že krajský soud nezdůvodnil, proč tyto vikýře vyžadují nové územní rozhodnutí i přesto, že nepřekračují nepřekročitelné limity stanovené územním rozhodnutím.

[32] Krajský soud se v bodech 48 až 51 napadeného rozsudku zabýval charakterem posuzovaných změn stavby, tj. zda se jedná o nástavbu, přístavbu či stavební úpravu (§ 2 odst. 5 stavebního zákona). Poté, co krajský soud podřadil či sporoval podřazení posuzovaných změn pod tyto pojmy, konstatoval, že tyto změny (resp. stavební prvky) by vzhledem ke svému charakteru byly předmětem územního rozhodnutí (bod 50) či stavebního povolení (bod 55). I kdyby ale uskutečněná stavba překračovala podmínky, které stanovilo územní rozhodnutí, tak dodatečné povolení by mohlo v daném rozsahu překonat územní rozhodnutí (§ 129 odst. 3 stavebního zákona), ledaže by se jednalo o nepřekročitelný limit (rozsudek NSS z 10. 1. 2019, čj. 9 As 217/2018-31, bod 30).

[33] Výše popsaná východiska výslovně vztáhl krajský soud na ostatní posuzované změny (body 51 a 55 napadeného rozsudku). Ve vztahu k vikýřům však toto neučinil, a naopak konstatoval, že k jejich realizaci je třeba územního rozhodnutí (nekonstatoval ale, že má jít o nové územní rozhodnutí). Tím krajský soud vyjádřil, že tyto vikýře by se staly předmětem územního rozhodnutí, neboť mají vliv na tzv. výškové ohraničení stavby (§ 79 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s judikaturou, na kterou se krajský soud odkázal v bodě 49 napadeného rozsudku). Z tohoto konstatování však nevyplývá, že by dle krajského soudu

pokračování

nebylo možné tyto vikýře zahrnout do dodatečného povolení. Takový závěr by byl v rozporu s tím, co o vztahu územního rozhodnutí a rozhodnutí o dodatečném povolení uvedl krajský soud v bodě 53 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud tak má za to, že závěr krajského soudu ohledně vikýřů je třeba chápat v kontextu bodu 53 napadeného rozsudku, byť to krajský soud výslovně nezmínil. Soud sice dává stěžovateli zapravdu v tom, že napadený rozsudek může v tomto ohledu působit zmateně. Závěry bodu 53 totiž krajský soud popsal pouze ve vztahu k ostatním posuzovaným změnám (bod 54), ačkoliv se týkají také vikýřů. Navzdory tomuto upřesnění však soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku, neboť toto upřesnění nemá vliv na jeho závěry.

[34] Stěžovatelka dále nesouhlasí s konstatováním krajského soudu, že předmětem dodatečného povolení je stavba, která nebyla v předchozích řízeních vůbec řešena. K tomu může Nejvyšší správní soud toliko konstatovat, že již z podstaty věci je předmětem tohoto řízení stavba, která nebyla v předcházejících řízeních řešena. Pokud by šlo o stavbu v takové podobě, která byla řešena v předcházejících řízeních, tj. byla předmětem územního rozhodnutí a stavebního povolení, pak by řízení o dodatečném povolení postrádalo smysl.

[35] Stěžovatelka také sporuje závěr krajského soudu, že se správní orgány nedostatečně zabývaly tím, zda jsou splněny podmínky pro dodatečné povolení spočívající v souladu stavby s cíli a úkoly územního plánování [§ 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, viz bod níže]. Stěžovatelka v tomto ohledu cituje ze strany 7 rozhodnutí stavebního úřadu, ze které vyplývá, že stavební úřad zkoumal naplnění podmínek podle tohoto ustanovení. Pokud jde o soulad změn s požadavky územního plánování, tak ten byl dle stěžovatelky naplněn tím, že uskutečněná stavba dodržuje účel a půdorysné a výškové limity dané územním rozhodnutím.

[36] Nejvyšší správní soud má tyto námitky za nedůvodné. Dle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona musí vlastník prokázat, že stavba *není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území*. Jednak platí, že strany stěžovatelky nezpochybněný závěr (bod [29] tohoto rozsudku), že se správní orgány nedostatečně vypořádaly s otázkou stavební uzávěry. Tato uzávěra přitom mohla mít vliv také na cíle a úkoly územního plánování. Stěžovatelka v tomto ohledu nespornuje ani závěr krajského soudu, že se tato uzávěra vztahovala i na dodatečné povolování. Dále platí, že se uskutečněná stavba významně liší od původně schválené stavby. V takovém případě nemohou samy o sobě obstát odkazy správních orgánů na územní rozhodnutí, neboť ve světle aktuální územně plánovací dokumentace by nemusela obstát stavba jako celek (bod 59 napadeného rozsudku a tam citovaná judikatura). Také pokud jde o podmínku obecných požadavků na výstavbu [§ 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona], tak níže v tomto rozsudku shledal soud řadu otázek, kterými se správní orgány budou muset opětovně zabývat (např. otázku požární bezpečnosti). I co se týče vypořádání námitek žalobkyň, tak soud odkazuje na závěry níže v tomto rozsudku (např. ohledně vypořádání námitek o vlivu stavby na širší okolí). Také tento okruh námitek tedy soud shledal nedůvodným.

[37] Závěrem stěžovatelka namítá, že se nedovolává mírnějších kritérií pro dodatečné povolení posuzované stavby. Stěžovatelka pouze upozorňuje, že dodatečné povolení může

překonat podmínky, které pro stavbu stanovilo územní rozhodnutí. Touto námitkou stěžovatelka patrně brojí proti bodu 60 napadeného rozsudku. V něm krajský soud uvedl, že v řízení o dodatečném povolení se má stavba hodnotit stejně „přísně“ jako ve stavebním řízení. Toto konstatování krajského soudu nehodnotilo jednání stěžovatelky, ale představovalo obecné východisko. Hodnocení jednání stěžovatelky je uvedeno až v poslední větě bodu 60 napadeného rozsudku, tedy že posuzované vady (změny oproti schválené dokumentaci) jsou důsledkem jednání stěžovatelky.

Posouzení stavby z hlediska architektonického a urbanistického

[38] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami, které souvisí s vlivem nového tvaru střechy na okolní zástavbu. Stěžovatelka namítá, že úvaha krajského soudu je v této otázce rozporná. Krajský soud totiž na jednu stranu konstatoval, že stavba nyní působí mohutněji, avšak zároveň souhlasil s tím, že stavba má stále obdobný ráz jako sousední zástavba. V takovém případě však, dle stěžovatelky, stavba zřejmě musí vyhovovat architektonickým a urbanistickým požadavkům. Tato odborná úvaha navíc, dle stěžovatelky, krajskému soudu nenáleží.

[39] Krajský soud shledal, že kvůli vikýřům působí posuzovaná stavba zjevně jinak, než jak by působila podle původně schválené dokumentace. Nejde přitom o vztah těchto změn k nemovitosti žalobkyně b), resp. o vztah těchto změn k bezprostřední sousední zástavbě. Tuto část argumentace žalobkyně b) shledal krajský soud nedůvodnou. Ve sporované části závěrů krajského soudu oproti tomu šlo o vztah těchto změn k urbanistické struktuře širšího okolí stavby, resp. o vypořádání námitek žalobkyně a), která namítala, že stavba může tvořit nepřipustnou dominantu celé obci. Je tedy třeba rozlišovat mezi dotčením sousední zástavby a mezi dotčením struktury širšího okolí, která ale dle krajského soudu zůstala nevyřešená. Napadený rozsudek tedy není dle Nejvyššího správního soudu rozporný, neboť se zabýval dvěma odlišnými otázkami.

[40] Stěžovatelka v kasační stížnosti sice namítá i to, že správní orgány shledaly, že stavba není nevhodnou dominantou. V tomto ohledu ale Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že stavební úřad toliko ustal na závěru, že maximální výška stavby se nemění (strana 8 poslední odstavec rozhodnutí). K podobnému závěru dospěl i žalovaný (strana 13 druhý odstavec a strana 14 čtvrtý odstavec rozhodnutí). Posuzované změny v podobě vikýřů ovšem mají vliv na objem stavby a mohou ji činit mohutnější, což může zvýšit její schopnost „dominovat“ okolí. Také Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že správní rozhodnutí jsou v tomto ohledu nepřezkoumatelná. Nemůže tak dát za pravdu stěžovateli v tom, že by krajský soud nahradil odbornou úvahu správních orgánů vlastní úvahou. Správní orgány v tomto ohledu nereagovaly na námitky žalobkyně a), přičemž krajský soud toliko popsal současný vzhled stavby.

Pohledové imise

[41] Nejvyšší správní soud se dále zabýval okruhem námitek, které se týkají otázky pohledových imisí. Stěžovatelka namítá, že krajský soud si nesprávně učinil o této otázce odbornou úvahu. Dle Nejvyššího správního soudu si však krajský soud žádnou odbornou úvahu neučinil. Krajský soud toliko uvedl, že posuzované balkony mohou mít vliv na

pokračování

pohodu bydlení žalobkyně b). Díky nim se totiž, v porovnání s původně schválenou podobou stavby, „rozšiřují možnosti jak vyhlížet a hledět na okolní nemovitosti“ (bod 95 napadeného rozsudku). Také dle Nejvyššího správního soudu platí, že vzhledem k umístění těchto balkonů ve 3. patře tuto možnost skutečně nelze vyloučit, resp. výše umístěné balkony obecně umožňují také vyšší možnosti rozhledu. Tyto balkony přitom nebyly předmětem územního rozhodnutí či stavebního povolení. Zda je dotčení tímto rozhledem, vzhledem k např. orientaci těchto balkonů, přiměřené, musí posoudit správní orgány. To však dle krajského soudu neučinily, přičemž stěžovatelka toto nespornuje a sama připouští, že z balkonů lze vidět na nemovitost žalobkyně b). Z důvodu nepřezkoumatelnosti se proto krajský soud správně touto přiměřeností vůbec nezabýval. Zrušovací důvod krajského soudu byl tedy postaven na nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, a nikoliv na posouzení, zda je výhled z balkonů skutečně nepřiměřený. Nedůvodná je proto také námitka, že krajský soud posoudil tuto přiměřenost příliš formalisticky. Krajský soud sice shledal, že z balkonů může být vidět na nemovitost žalobkyně b). Tímto konstatováním však toliko odůvodnil závěr, proč by se správní orgány měly v dalším řízení zabývat také přiměřeností pohledových imisí.

Závazná stanoviska

[42] Nejvyšší správní soud se závěrem zabýval okruhem námitek ohledně použitelnosti závazných stanovisek. Stěžovatelka sporuje závěr krajského soudu, že tato stanoviska nejsou aktuální. Krajský soud shledal, že posuzovaná stanoviska byla vydána 16. 6. 2015 a 23. 7. 2015, kdežto doplněnou projektovou dokumentaci stěžovatelka předložila v říjnu 2016 a v březnu 2021. Stěžovatelka naopak konstatuje, že řízení o dodatečném povolení bylo zahájeno 24. 4. 2015 a stanoviska byla vydána až poté, konkrétně 8. 7. 2015 a 27. 12. 2016.

[43] Pokud jde o stanovisko krajské hygienické stanice (čj. KHSSC 27901/2015), tak Nejvyšší správní soud ověřil, že to bylo vydáno dne 8. 7. 2015. V záhlaví tohoto stanoviska je také uvedeno datum 16. 6. 2015. Jde však o datum, které se vztahuje ke kolonce „váš dopis zn.“, tedy datum, kdy stěžovatelka podala žádost o jeho vydání. Ohledně data vydání tak soud dává zapravdu stěžovateli. Navzdory tomuto upřesnění však stále platí závěr krajského soudu, že okamžik vydání tohoto stanoviska předcházela zpracování a doplnění projektové dokumentace (stavební úřad vyzval k doplnění dokumentace 8. 6. 2016 a stěžovatelka ji předložila 21. 10. 2016 - strana 3 rozhodnutí stavebního úřadu). K úplnosti lze dodat, že tato dvě data směřoval také žalovaný (strany 10 a 16 jeho rozhodnutí) i stavební úřad (strany 7 a 12 jeho rozhodnutí).

[44] Co se týče obsahu tohoto stanoviska, tak v něm se skutečně uvádí, že se týká dodatečného povolení stavby. Nevyplývá z něj ale, k jaké dokumentaci se vztahuje, resp. zda se vztahuje k nyní posuzované podobě stavby [např. nezmiňuje otvory ve štítové stěně, ačkoliv ty mají být dle žalobkyně b) významným zdrojem hluku]. Stavební úřad na straně 12 napadeného rozhodnutí, v reakci na námitky žalobkyně b), popsal provedení vzduchotechniky a odkázal se na závěry tohoto stanoviska (citace na straně 7 kasační stížnosti). Skutečnost, že stavební úřad reagoval na příslušné námitky, ostatně krajský soud reflektoval v bodě 108 napadeného rozsudku. Krajský soud nicméně shledal, že se stavební úřad nezabýval otázkou, zda je toto stanovisko použitelné i po výrazných změnách, které nastaly v dokumentaci pro dodatečné povolení v říjnu 2016 a březnu 2021 (body 105 a 108

napadeného rozsudku). Také Nejvyšší správní soud shledal, že se stavební úřad toliko odkázal na závěry tohoto stanoviska, aniž by výslovně uvedl, zda lze z tohoto stanoviska stále vycházet. Je tedy irrelevantní datum, kdy bylo řízení o dodatečném povolení zahájeno. Relevantní je otázka, zda změny dokumentace z října 2016 a března 2021 mohly mít vliv na závěry tohoto stanoviska. K této otázce se stěžovatelka v kasační stížnosti nevyjádřila.

[45] Pokud jde o stanovisko hasičského záchranného sboru, tak součástí správního spisu je jak stanovisko s podmínkami z 23. 7. 2015, na které odkázal krajský soud (ev. č. PCNP – 930 - 2/2015/PD), tak ale i stanovisko bez podmínek z 27. 12. 2016, na které odkazuje stěžovatelka (ev. č. PCNP - 1634-2/2016/PD). Z obsahu stanoviska z 27. 12. 2016 vyplývá, že to se zabývalo také dodatkem III požárně-bezpečnostní dokumentace. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se hasičský záchranný sbor zabýval pouze dodatky I a II. V tomto ohledu by krajský soud musel vysvětlit, proč nelze ze stanoviska z 27. 12. 2016 vycházet. K tomuto stanovisku se však vůbec nevyjádřil a ani se o jeho existenci ve svém rozsudku nezmínil.

[46] Jde-li o napadená správní rozhodnutí, tak pouze stavební úřad zmínil stanovisko hasičského záchranného sboru. Konkrétně na straně 1 uvedl stanovisko z 23. 7. 2015, kdy podmínku tohoto stanoviska stanovil též jako podmínku provedení stavby (dále toto stanovisko zmínil stavební úřad i na straně 7 svého rozhodnutí). Také správní orgány se tedy ke stanovisku z 27. 12. 2016 nevyjádřily, byť toto stanovisko je součástí správního spisu. Stanovisko z 27. 12. 2016 přitom pro dodatečné povolení stavby nestanovuje žádné podmínky. To je ale v rozporu s podmínkami, které stavební úřad uvedl na straně 1 svého rozhodnutí.

[47] Krajský soud i správní orgány tedy vycházely z neúplně zjištěného skutkového stavu. Navzdory výše uvedenému však Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku. Ačkoliv stanovisko z 27. 12. 2016 se zabývalo doplněnou dokumentací z října 2016, tak se nemohlo zabývat další doplněnou dokumentací z března 2021. V tomto ohledu by stěžovatelka musela vysvětlit, že doplnění dokumentace z března 2021 již nemůže ovlivnit požární bezpečnost, resp. že již nemůže ovlivnit závěry stanoviska z 27. 12. 2016. Stěžovatelka však nespornuje tuto část rozhodovacího důvodu krajského soudu, který byl postaven nejenom na dokumentaci z října 2016, ale také na dokumentaci z března 2021. Navzdory popsanému pochybní krajského soudu tedy tento jeho rozhodovací důvod ob stojí. Stěžovatelka naopak staví svoji argumentaci na citaci z rozhodnutí stavebního úřadu, ze které vyplývá, že posuzovaná stavba stále splňuje požadavky závazných stanovisek. Jak ale vyplývá z bodu [46] tohoto rozsudku, rozhodnutí stavebního úřadu je v rozporu se stanoviskem z 27. 12. 2016, případně tento rozpor ani nevysvětluje. Jeho rozhodnutí proto neobstojí, stejně jako tato část kasační argumentace.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z přípustných kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

pokračování

[49] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

[50] Jde-li o procesně úspěšné žalobkyně, tak ty by mohly mít právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Nákladem žalobkyň by v tomto případě mohla být odměna advokáta. Zástupce žalobkyň ale v řízení o kasační stížnosti neučinil žádný úkon. Svá vyjádření učinily a odeslaly samy žalobkyně. Soud jim proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 26. února 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu