



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudkyně Jitky Zavřelové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **F. P.**, zastoupený Mgr. Petrem Jahodářem, advokátem se sídlem Za Kajetánkou 1281/12, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát města Děčín**, se sídlem Mírové nám. 1175/5, Děčín, zastoupený Mgr. Narcisem Tomáškem, advokátem se sídlem U Starého mostu 111/4, Děčín, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby okna v budově na adrese M. 59, D., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 12. 2024, čj. 16 A 32/2023-61,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 12. 2024, čj. 16 A 32/2023-61, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) žalobu, kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby okna v budově na adrese M. 59, D.

[2] Žalobce je vlastníkem sousední budovy, přičemž již v roce 2016 uplatnil u žalovaného podnět k zahájení řízení o odstranění označené stavby ve smyslu § 129 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „starý stavební zákon“), neboť se domníval, že stavební úprava v budově na adrese M. 59, D., spočívající ve výměně výplně ze skleněných tvárnic (luxfery) za otevíravé okno, byla provedena bez stavebního povolení. Takové povolení stavba dle žalobce vyžadovala vzhledem k tomu, že mění požární bezpečnost v objektu. Žalovaný (po delším procesním vývoji) došel názoru, že výměna luxfer za otevíravé okno nepředstavuje nepovolenou

stavební úpravu. Luxfery byly do otvoru ve stěně vloženy v 70. letech v rozporu s kolaudovaným stavem stavby a bez příslušných povolení. Všechny pozdější dokumenty počítají s tím, že v uvedeném prostoru se bude nacházet otevíravé okno. Výměna luxfer za okno tedy představuje návrat k poslednímu legálnímu stavu, a nemůže tak být nepovolenou stavbou. Podnětu k zahájení řízení tedy nevyhověl. Od podání původního podnětu do podání žaloby se žalobce opakovaně obrátil na Krajský úřad Ústeckého kraje jako nadřízený orgán žalovaného s žádostí o vydání opatření proti nečinnosti žalovaného v souladu s § 80 odst. 2 zákona správního řádu. I přesto na podněty žalobce však bylo žalovaným sdělováno, že nebyl shledán důvod k zahájení řízení o odstranění stavby dle § 129 starého stavebního zákona.

[3] Protože se žalobce zásahovou žalobou domáhal ochrany před nečinností spočívající v nezahájení řízení o odstranění stavby, které je možné zahájit pouze z moci úřední, musel žalobce podle krajského soudu splnit podmínky stanovené judikaturou, zejm. pak rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále též „rozsudek ve věci Žaves“). Krajský soud žalobu shledal projednatelnou ve světle požadavků rozsudku ve věci Žaves, nikoliv však důvodnou. Krajský soud předně aproboval skutková zjištění žalovaného. Uvedl, že stavební dokumentace k budově M. 59, D. již od 70. let 20. století počítá s tím, že v předmětném otvoru bude otevíravé okno, nikoliv luxfery. K nahrazení luxfer za okno došlo někdy okolo roku 2016. Z hlediska právního posouzení krajský soud uvedl, že z § 129 starého stavebního zákona, resp. z § 250 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále též „nový stavební zákon“), vyplývá, že řízení o odstranění stavby není prostorem pro objasnění, zda je stavba skutečně nepovolenou. Aby stavební úřad mohl zahájit řízení o odstranění stavby, musí postavit na jisto, že stavba je stavbou nepovolenou. Podle krajského soudu je proto nutné zjistit, jaký byl poslední legální stav stavby. K tomu uvedl, že ze skutkových zjištění žalovaného jakož i z provedeného dokazování vyplývá, že stavební dokumentace z roku 1973, z roku 1977 i z roku 2000 počítá v předmětném stavebním otvoru s otevíravým oknem. Luxfery byly do předmětného stavebního otvoru vestavěny bez jakéhokoli opatření či povolení stavebního úřadu, přestože dle stavebních předpisů od roku 1959 k takovému kroku vždy bylo potřeba opatření či povolení stavebního úřadu. Stavebník při stavebních úpravách v roce 2016 odstranil luxfery a umístil do předmětného stavebního otvoru okno. Tímto postupem pouze uvedl stavbu do souladu se stavební dokumentací. Takový postup ze strany stavebníka nelze hodnotit jako nepovolenou stavbu. Žalobce nepředložil žádný ani jiný důkaz či podklad, ze kterého by vyplývalo, že je předmětná stavba stavbou nepovolenou. Vzhledem k této skutečnosti dospěl krajský soud k závěru, že stavební úřad neměl důvod k zahájení řízení o odstranění stavby ve vztahu k předmětnému oknu. Rozsudek krajského soudu je (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) dostupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

II.

[4] Žalobce (dále též „stěžovatel“), podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel primárně dovozoval vady ve zjišťování skutkového stavu žalovaným i krajským

pokračování

soudem. Z provedeného dokazování nevyplývá nic o oprávněnosti umístění luxfer, jakož ani přesvědčivý skutkový závěr o posledním legálním stavu stavby. Stěžovateli bylo krajským soudem vytknuto, že sám nepředložil důkazy o neoprávněnosti vyplnění stavebního otvoru otevíravým oknem. Těmito důkazy však může disponovat pouze stavebník nebo žalovaný, nikoli stěžovatel. Stěžovatel dále uvedl, že bez ohledu na to, co bylo posledním legálním stavem stavby, změnou z luxfer na otevíravé okno dochází ke změně požárního prostoru, resp. požární bezpečnosti stavby. Proto stavba bez ohledu na to, zdali byla návratem k poslednímu legálnímu stavu stavby, vyžadovala stavební povolení, resp. schválení záměru stavby. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[5] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření žalovanému. Žalovaný soudu sdělil, že se ke kasační stížnosti vyjadřovat nebude.

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud při přezkumu rozsudku krajského soudu shledal vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[9] V bodě 126 rozsudku ve věci Žaves rozšířený senát zdejšího soudu připomněl, „[...] že krajský soud vyrozumí o probíhajícím řízení osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Současně je vyzve, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 2 s. ř. s.). V úvahu připadá na prvním místě stavebník, tedy osoba, která provedla sporné terénní úpravy, vlastník pozemků, na kterých se sporné terénní úpravy nacházejí, případně vlastníci sousedních pozemků či staveb na nich, může-li být jejich vlastnické právo terénní úpravou či jejím odstraněním přímo dotčeno, eventuálně jiné osoby, které mohou být na svých právech dotčeny rozsudkem krajského soudu.“ Závěry uvedeného rozsudku ve věci Žaves se v nyní posuzované věci plně uplatní (ostatně i krajský soud v napadeném rozsudku na rozsudek ve věci Žaves odkazuje). Nejvyšší správní soud se proto předně zabýval otázkou absence osob zúčastněných na řízení v řízení před krajským soudem.

[10] Z dokumentů založených ve spisu krajského soudu a ve spisu žalovaného plyne, že budovu na adrese M. 59, D., vlastní S. E. W., bytem Č. 205/21, D. S uvedenou osobou, resp. s jeho zmocněncem, žalovaný v dané věci několikrát komunikoval stran legálnosti předmětné stavební úpravy. Mj. jej vyzval k tomu, aby doložil, že otevíravé okno splňuje požadavky na požární bezpečnost (srov. zejm. výzvu ke sjednání nápravy ze dne 27. 2. 2017, čj. MCD/20321/2017).

[11] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. platí, že *navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.*

[12] Krajský soud však v nyní posuzované věci takto nepostupoval. Vlastníka stavby, v níž se nachází předmětné okno (jako osobu, které se výsledek sporu dotýká na jejích právech), nevyrozuměl podle § 34 odst. 2 s. ř. s. o probíhajícím řízení a nevyzval ho k oznámení, zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 3 s. ř. s. Krajský soud tak postupoval v rozporu s § 34 odst. 2 s. ř. s. a zatížil řízení vadou, která zamezila účasti označené osoby v soudním řízení v postavení osoby zúčastněné na řízení. Tím krajský soud zatížil své rozhodnutí jinou vadou řízení, pro kterou je nutno napadený rozsudek zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jak vyplývá z konstantní judikatury, soud k takové vadě přihlíží nad rámec stížních námitek, tedy z úřední povinnosti (z poslední doby srov. např. rozsudky ze dne 13. 2. 2025, čj. 1 As 280/2024-35, a ze dne 13. 9. 2024, čj. 4 As 380/2023-42). V uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud vycházel ze svého rozsudku ze dne 2. 5. 2007, čj. 5 As 3/2007-68, kde vyslovil: „*Neoznačil-li žalobce v žalobě osobu, o jejímž postavení osoby zúčastněné na řízení před soudem dle § 34 s. ř. s. již z napadeného správního rozhodnutí nebylo pochyb, bylo povinností předsedy senátu tuto osobu vyrozumět o probíhajícím řízení, jakož ji i vyzvat, aby oznámila, zda bude svá práva v řízení uplatňovat; nedostál-li krajský soud této povinnosti a takovou osobu v řízení zcela pominul, trpí jeho rozhodnutí vadou, pro kterou je nutno jej zrušit [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].“*

[13] Nejvyšší správní soud dále shledal dílčí nepřezkoumatelnost závěrů krajského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je rovněž vadou, ke které je kasační soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský (městský) soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z něj nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz například rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[14] Nejvyšší správní soud shledal, že rozsudek krajského soudu uvedeným východiskům nedostál, neboť nevypořádává nosnou část žalobní argumentace. Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud svým rozsudkem aproboval závěr žalovaného, že při navrácení stavby do „posledního legálního stavu“ je z povahy věci vyloučeno o stavbě, resp. o stavebních úpravách uvažovat jako o nepovolené stavbě ve smyslu § 250 nového

pokračování

stavebního zákona. Aniž by Nejvyšší správní soud předjímal správnost tohoto závěru, toto posouzení se zásadním způsobem míjí s tím, jak byl zásah vymezen v žalobě. Stěžovatel v žalobě vymezuje zásah do svých vlastnických práv zejm. tím, že otevíravé okno zhoršuje požárně-bezpečnostní situaci ve sdíleném prostoru s jeho nemovitostí (v odstavci 22 žaloby stěžovatel výslovně uvádí, že zásah žalovaného spatřuje v tom, že žalovaný svou nečinností fakticky toleruje situaci, kdy je ohrožena požární bezpečnost nemovitosti stěžovatele). Uvedené je přitom nutné vnímat v kontextu zákonné úpravy, jejíž aplikace se žalobce domáhá. Starý stavební zákon (účinný v době, kdy danou věc posuzoval žalovaný), v § 103 odst. 1 písm. d) uváděl, že *stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou*. Prakticky totožnou úpravu pak obsahuje i nový stavební zákon [srov. § 171 nového stavebního zákona ve spojení s odst. 1 písm. e) přílohy č. 1 nového stavebního zákona]. Schválení může vyžadovat i stavební úprava, která mění požární bezpečnost stavby (např. i výměna okna za jiné okno). Požární bezpečnost tak v souzené věci nehraje roli pouze jako konkrétní dopad potenciálně nelegální stavby do sféry žalobce, ale též jako důvod, proč stavební úprava sama o sobě vyžaduje schválení stavebního úřadu. Zdejší soud se v rozsudku ze dne 5. 6. 2024, čj. 7 As 306/2023-70, bod 16, zabýval tím, jakou roli v posuzování žalob podle rozsudku ve věci Žaves hraje povaha zásahu černé stavby do právní sféry vlastníka: „Zásahem, který je podle rozšířeného senátu tímto postupem posuzován, je pasivita stavebního úřadu, který toleroval nepovolenou stavbu a nezahájil řízení o odstranění stavby (bod 70 rozsudku ve věci Žaves). Z uvedené formulace je zřejmé, že oproti jiným zásahovým žalobám je zásahová žaloba podle rozsudku ve věci Žaves specifická tím, že nezákonný zásah žalovaného spočívá v tolerování nezákonnosti, jejímž původcem je třetí osoba (stavebník černé stavby). Proto je nutné konstatovat, že nezákonný zásah spočívající v pasivitě stavebního úřadu v různých fázích rozhodování splývá se zásahem stavebníka. Nutným procesním důsledkem uvedeného je, že při zkoumání prvních dvou podmínek důvodnosti zásahové žaloby podle rozsudku ve věci Žaves se soud zpravidla bude zabývat působením stavby do sféry žalobce, přičemž až v následujících krocích bude posouzeno, jak a jestli měl stavební úřad konat.“ V intencích výše uvedeného však krajský soud na žalobní argumentaci nenahlížel. Krajský soud bez hlubšího odůvodnění přebírá závěr žalovaného o tom, že navrácení stavby do „posledního legálního stavu“ vylučuje, aby se jednalo o stavbu nepovolenou a nad rámec toho obecně konstatuje, že Požární zpráva z roku 1999 nepočítá na uvedeném místě s výplní z luxferů (bod 37). Z uvedeného, jakož ani z dalších částí rozsudku, však nevyplývá odpověď na jádro předmětné námitky. To má za následek nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, ke které soud přihlíží z úřední povinnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 2. 7. 2007, čj. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, čj. 2 Afs 37/2012-47).

[15] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že shledal dostatečné důvody pro zrušení rozsudku krajského soudu na základě vad, ke kterým byl povinen přihlížet z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval zbývající stížní argumentací, neboť to by – za uvedeného procesního stavu – bylo přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04, a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 103/2007-77, podle něhož „správní

soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání, nově vysloveného právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřípustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.“).

V.

[16] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud vyrozumí vlastníka budovy, v níž k výměně okna došlo, podle § 34 odst. 2 s. ř. s. o probíhajícím řízení a vyzve ho k oznámení, zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 3 s. ř. s. Krajský soud rovněž vypořádá žalobu v celém jejím rozsahu, tedy včetně námitky zhoršení požární bezpečnosti. Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. bude krajský soud v dalším vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku. Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 5. května 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu