



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvie Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Karla Šimky v právní věci žalobců: a) L. P., b) I. P. a c) Ing. J. H., všichni zast. JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M., advokátem se sídlem Rumunská 1720/12, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) K. K., II) Z. K., a III) CETIN a.s., se sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2024, č. j. KUUK/010989/2024, o kasační stížnosti žalobců a) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 9. 12. 2024, č. j. 141 A 2/2024-66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci ani osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

[1] Magistrát města Most (stavební úřad) rozhodnutím ze dne 23. 8. 2023 podle § 115 a § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, dodatečně povolil stavbu garáže pro dvě osobní auta na pozemku parc. č. XA, XB, XC v katastrálním území M. X a stanovil stavebníkovi [v tomto řízení vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení I)] celkem 14 podmínek pro její dokončení. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl společné odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobci bránili u Krajského soudu v Ústí nad Labem, který žalobu zamítl.

## II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[3] Žalobci a) a c) (dále „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž zopakovali průběh správního řízení a své námitky v něm uplatněné. Správní orgány při jejich vypořádání pouze odkázaly na rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (dále též „rozhodnutí o výjimce“). Nezohlednily však otázku dodatečných požadavků na výstavbu podle § 169 stavebního zákona. Stěžovatelé nesouhlasí s výkladem rozsudku Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48, ze strany krajského soudu ani s jeho závěrem, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby bylo dostatečně odůvodněno, a proto postačovala korekce ze strany žalovaného. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo podle stěžovatelů natolik vadné, že je měl žalovaný zrušit. Žalovaný navíc v rozporu s principy správního řízení zásadně nahrazoval činnost stavebního úřadu (např. v otázce geodetického zaměření staveb, srov. bod 55 a násl. napadeného rozsudku).

[4] Krajský soud také nesprávně aplikoval rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, který se týká obecných náležitostí odůvodnění. Řízení o výjimce a řízení o (dodatečném) povolení stavby mají jiný předmět a posuzování námitek je vedeno odlišnými zákonnými hledisky. Správní orgán může odkázat na závěry přijaté v jiném řízení, i tak je povinen uvést, jaké úvahy jej k tomu vedly a proč jsou aplikovatelné i v aktuálním řízení. Krajský soud si odporuje. Sice uvádí, že rozhodnutí o výjimce je subsumovaným právním aktem přezkoumatelným až při přezkumu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, řadu námitek stěžovatelů ale nevypořádává, neboť jde podle něj o námitky, které se vztahovaly k řízení o výjimce.

[5] K závěru krajského soudu, že stěžovatelé postupovali stejně jako stavební úřad, pokud v řízení o dodatečném povolení stavby pouze odkázali na své námitky v předchozích podáních, stěžovatelé uvedli, že postup účastníků správního řízení a správního orgánu nelze srovnávat. Správní orgán ani v takové situaci nemůže jednat protiprávně.

[6] Krajský soud uvedl, že správní orgány se v řízení o dodatečném povolení stavby musí zabývat i dalšími námitkami vztahujícími se k obecným požadavkům na výstavbu, nejen těmi, jichž se týkalo řízení o výjimce. Dále souhlasil s tím, že řešení podle povolené výjimky musí dosáhnout účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Zároveň ale dodal, že stěžovatelé v žalobě nespécifikovali konkrétní pochybení správních orgánů v jednom z těchto řízení. Právě tam však směřovala žalobní argumentace stěžovatelů směrem k nedostatečnému odůvodnění obou správních rozhodnutí. Správní orgány pouze odkázaly na rozhodnutí o výjimce, aniž zohlednily otázku dodatečných požadavků na výstavbu podle § 169 stavebního zákona. Není rozhodující, zda stěžovatelé konkrétní pochybení specifikovali, či nikoli (stěžovatelé zároveň upozornili na to, že rozpory s obecnými požadavky ve svých podáních vymezili), neboť stavební úřad má povinnost se těmito otázkami zabývat vždy a v odůvodnění svého rozhodnutí na ně reagovat.

pokračování

[7] Stěžovatelé nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, podle něhož „v řízení o dodatečném povolení stavby již není prostor k tomu, aby se případně přehodnocovalo rozhodnutí o udělení výjimky v tom směru, aby se znovu posuzovalo, zda při vzdálenosti staveb povolené rozhodnutím o výjimce nebudou spoluvlastníci domu dotčení na svém soukromí či imisemi nebo jinými nepříznivými následky vyplývajícími z blízkosti stavby garáže a domu č. p. Y“. Otázky imisí, pohody bydlení i další otázky týkající se požadavků na výstavbu nemohly být předmětem řízení o výjimce ve smyslu § 25 a § 26 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ale naopak předmětem řízení o dodatečném povolení stavby. Krajský soud chybně aplikoval rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011-176, č. 2418/2011 Sb. NSS.

[8] Krajský soud měl také přihlídnout k sankčnímu charakteru řízení o dodatečném povolení stavby (stěžovatelé odkázali na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2018, č. j. 29 A 191/2016-167, a na rozsudek NSS č. j. 1 As 69/2011-176). Krajský soud pouze uvedl, že stavební úřad podmínkám pro dodatečné povolení stavby vyhověl. Nedostatečně však vypořádal žalobní námitku, že stavební úřad pochybil, pokud stavebníka opakovaně vyzýval k odstranění vad žádosti, což se týkalo i předložení rozhodnutí o povolení výjimky. Soud v tomto smyslu sice uvedl, že „ze správního spisu shledal, že výzev adresovaných stavebníkovi ohledně doplnění podkladů sice vydal stavební úřad několik, když postupně zjišťoval nedostatky v podkladech žádosti o dodatečné povolení stavby“, následně však pouze uzavřel, že „skutečnost, že stavební úřad vyzýval několikrát stavebníka k odstranění vad žádosti, kdy postupně uváděl nové požadavky, nelze přičítat k tíži stavebníka“. Není zřejmé, na základě čeho a podle jakých úvah k tomuto závěru dospěl.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelé nepředestírají konkrétní věcnou argumentaci. Žalovaný na základě podkladů ze správního spisu v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, doplnil odpovědi na námitky stěžovatelů. Správní řízení v obou stupních tvoří jeden celek. Otázky řešené v řízení o výjimce se z podstaty věci znovu nezkoumaly v řízení o dodatečném povolení stavby. Proto byl odkaz na rozhodnutí o výjimce zcela namístě. Stavební úřad nemusí bez odpovídající námitky účastníka řízení výslovně deklarovat soulad posuzovaného záměru se všemi obecnými požadavky na výstavbu. Stěžovatelé pouze obecně namítli narušení kvality životního prostředí. Tuto námitku správní orgány řádně vypořádaly.

[10] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedly, že stěžovatelé převážně opakují námitky ze správního řízení i žaloby a nepřinášejí věcnou argumentaci. Žalovaný v souladu s rozsudkem NSS ze dne 31. 7. 2008, č. j. 7 As 32/2008-40, opravil rozhodnutí stavebního úřadu v rozhodnutí o odvolání. Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný.

[11] Osoba zúčastněná na řízení III) se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[13] Řízení o kasační stížnosti ovládá dispoziční zásada. NSS je až na výjimky [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)] vázán důvody kasační stížnosti. Není tedy povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele; takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli stěžovatelova advokáta (rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, či ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20). Stěžovatel je povinen v kasační stížnosti vymezit rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí a sdělit, v čem spatřuje skutková či právní pochybení krajského soudu a z jakých konkrétních důvodů považuje závěry soudu za nezákonné (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 Azs 299/2020-41, bod 10).

[14] Podle stěžovatelů jsou rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná. Stavební úřad totiž při vypořádání některých jejich námitek pouze odkázal na rozhodnutí o výjimce. Žalovaný pochybil, pokud rozhodnutí stavebního úřadu pouze korigoval. Stěžovatelé v kasační stížnosti vyjádřili nesouhlas se závěry, které k těmto žalobním námitkám krajský soud přijal, a s jeho výkladem judikatury NSS. Ačkoli jsou námitky stěžovatelů spíše obecnější, lze v nich přesto nalézt věcnou polemiku s tím, jak krajský soud vypořádal jejich žalobní námitky.

[15] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelé spatřují v tom, že se krajský soud nedostatečně zabýval tím, že stavební úřad stavebníka opakovaně vyzýval k odstranění vad žádosti, což se týkalo i předložení rozhodnutí o povolení výjimky. Podle NSS krajský soud v bodě 51 svého rozsudku uvedl, že stavební úřad vydal několik výzev adresovaných stavebníkovi ohledně doplnění podkladů, neboť postupně zjišťoval nedostatky jeho žádosti. Podle krajského soudu nelze fakt, že stavební úřad stavebníka k odstranění vad žádosti vyzýval opakovaně a postupně uváděl nové požadavky, přičítat k tíži stavebníka. K doložení rozhodnutí o povolení výjimky vyzýval stavební úřad stavebníka pouze jednou (dne 6. 8. 2020). Krajský soud podle NSS vysvětlil, že stavební úřad vydal více výzev k odstranění vad proto, že nedostatky v podkladech žádosti zjišťoval postupně.

[16] NSS uzavírá, že napadený rozsudek splňuje požadavky kladené judikaturou na přezkoumatelnost soudních rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Krajský soud se dostatečně věnoval všem žalobním bodům a předešel k nim logickou a ucelenou argumentací. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé ve svých námitkách rekapitulovali nesouhlas, který vyslovili již ve stavebním řízení, NSS také připomíná, že smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

### *III. A. Žalovaný byl oprávněn doplnit důvody rozhodnutí stavebního úřadu*

[17] Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že žalovaný měl rozhodnutí stavebního úřadu zrušit, a nikoli pouze korigovat. Žalovaný navíc v rozporu s principy správního řízení zásadně nahrazoval činnost, jež náleží stavebnímu úřadu. Konkrétně se pak stěžovatelé neztotožnili se závěrem krajského soudu ohledně podkladů geodetického zaměření staveb (body 55 a násl. napadeného rozsudku).

pokračování

[18] NSS se stěžovateli nesouhlasí. Z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80). Správní řízení představuje až do vydání rozhodnutí jeden celek, tedy zahrnuje řízení před správním orgánem prvního stupně i případné odvolací řízení (rozsudky NSS ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65, a ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ads 86/2008-198). Účelem řízení před odvolacím správním orgánem je napravit případná pochybení správního orgánu prvního stupně. Jako jeden celek jsou tak vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29, či ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). „*Nejen za situace, kdy správní orgán druhého stupně změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, nýbrž i tehdy, pokud podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítne a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné*“ (rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48).

[19] Krajský soud v souladu s touto judikaturou posoudil, zda žalovaný neporušil zásadu dvojinstančnosti řízení. Podle kasačního soudu nepochybil při výkladu rozsudku NSS č. j. 4 As 10/2012-48, který se týkal nápravy procesního pochybení správního orgánu prvního stupně odvolacím orgánem. Rozhodnutí stavebního úřadu trpělo podle krajského soudu dílčími nedostatky odůvodnění. Bylo však odůvodněno v dostatečném rozsahu, a proto je žalovaný nemusel zrušit a mohl závěry stavebního úřadu pouze doplnit či korigovat. Žalovaný tedy podle krajského soudu zásadu dvojinstančnosti řízení neporušil. Argumentace obou správních orgánů byla podle něj dostatečná pro vypořádání námitek stěžovatelů. Nadto stěžovatelé v žalobě konkrétně nepochybnili samotné věcné vypořádání svých námitek.

[20] K jednotlivým doplněním a korekcím rozhodnutí stavebního úřadu ze strany žalovaného krajský soud uvedl, že stavební úřad nepochybil, pokud v odůvodnění výslovně zmínil pouze geodetické zaměření zpracované panem F., aniž zmínil podklady předložené stavebníkem (projektovou dokumentaci a zaměření skutečného provedení stavby). Za takové situace mohl žalovaný do svého rozhodnutí tyto podklady výslovně uvést a rozhodnutí stavebního úřadu tím doplnit. Dále krajský soud uvedl, že stavební úřad zkoumal otázku pohody bydlení z hlediska ozařování oken a akumulace tepla v 2. NP. Žalovaný se s ním ztotožnil a k možnému přehřívání místností akumulovaným teplem od střechy garáže dodal, že není zřejmé, z čeho stěžovatelé tento následek dovozují. Opatření stanovené ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu má za cíl minimalizovat odraz slunečního světla. Nelze předpokládat, že by mohlo dojít k přehřívání místností sousedního bytového domu vzdáleného více než 4 metry. Krajský soud též uvedl, že žalovaný doplnil argumentaci stavebního úřadu ohledně vypořádání námitek snížení hodnoty bytu a budovy pro případný prodej. Vypořádání daných námitek shledal krajský soud jako dostatečné.

[21] Stěžovatelé v kasační stížnosti konkrétně nesouhlasili pouze se závěrem krajského soudu ohledně podkladů geodetického zaměření staveb. Neuvedli však, v čem měla spočívat vada rozhodnutí stavebního úřadu, pro kterou by žalovaný nemohl jeho rozhodnutí pouze doplnit či korigovat. V kasační stížnosti nevyjádřili konkrétní tvrzení směřující

proti závěrům krajského soudu k dalším případům doplnění argumentace stavebního úřadu ze strany žalovaného. NSS se tedy blíže vyjádří pouze k otázce podkladů geodetického zaměření staveb.

[22] K tomu, že stavební úřad v odůvodnění výslovně zmínil pouze geodetické zaměření zpracované panem F., aniž zmínil podklady předložené stavebníkem, krajský soud uvedl, že stěžovatelé netvrdili, že v jednotlivých podkladech byly zásadní neshody ohledně odstupových vzdáleností stavby garáže a bytového domu. Žalovaný na základě této odvolací námitky vyjmenoval všechny podklady týkající se odstupových vzdáleností a neshledal důvod zrušit rozhodnutí stavebního úřadu. NSS ve shodě s krajským soudem uzavírá, že žalovaný neporušil zásadu dvojinstančnosti řízení tím, že doplnil zmíněné podklady do odůvodnění svého rozhodnutí.

### *III. B. Vypořádání námitek stěžovatelů odkazem na rozhodnutí o výjimce a sankční charakter řízení o dodatečném povolení stavby*

[23] Stavební úřad povolil dne 31. 1. 2022 stavebníkovi výjimku z odstupových vzdáleností podle § 25 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Odvolání stěžovatelů a) a c) proti tomuto rozhodnutí žalovaný dne 13. 9. 2022 zamítl a rozhodnutí o povolení výjimky potvrdil. Stavební úřad poté dodatečně povolil stavbu garáže a žalovaný nyní napadeným rozhodnutím zamítl společné odvolání stěžovatelů a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[24] Podle § 169 odst. 5 stavebního zákona *řízení o výjimce se vede na žádost buď samostatně, nebo může být spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením podle tohoto zákona; nemusí však být ukončeno společným správním aktem.*

[25] Krajský soud vyšel z judikatury NSS, podle níž je rozhodnutí o výjimce subsumovaný správní akt. Teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS, bod 30). Přezkum správních aktů je ve správním soudnictví upraven autonomně. Ustanovení § 169 stavebního zákona se týká výlučně postupu uvnitř tohoto řízení (tamtéž, bod 31). Teprve na základě výsledného rozhodnutí může být předmět výjimky skutečně realizován. Rozhodnutí o výjimce je tak přezkoumatelné v řízení o žalobě proti výsledku „hlavního řízení“, pro něž žadatel o její povolení usiloval.

[26] Krajský soud v bodě 32 svého rozsudku shrnul námitky stěžovatelů, jak je v průběhu řízení uplatnili. V řízení o výjimce uplatnili stěžovatelé dne 18. 5. 2021 celkem 11 námitek. V odvolání proti rozhodnutí o výjimce stěžovatelé k vypořádání těchto námitek v rozhodnutí stavebního úřadu pouze uvedli, že „*odůvodnění rozhodnutí a vypořádání s našimi námitkami je účelové s maximální snahou vyhovět stavebníkovi černé stavby*“. Věcnou argumentaci zpochybňující vypořádání jednotlivých námitek však nepředložili.

[27] V řízení o dodatečném povolení stavby stěžovatelé v podání ze dne 17. 7. 2023 mj. stručně uvedli, že jejich námitky z předchozích vyjádření a reakcí na oznámení stavebního úřadu zůstávají v platnosti. Další námitky uplatnili do protokolu při jednání stavebního úřadu v místě stavby dne 3. 8. 2023. Stěžovatel a) pouze obecně odkázal na původní

pokračování

vyjádření a připomínky, které stěžovatelé podávali v předchozí době. Stěžovatel c) namítl, že na stavbě není stavební deník, není známa odpovědná osoba a technický dozor investora a že podle skutečného zaměření je stavba garáže v ochranném pásmu plynu. Krajský soud označil uplatnění námitek v řízení o dodatečném povolení stavby pouhým odkazem na předchozí blíže nespecifikovaná vyjádření za velmi neurčité. Stavební úřad však tyto námitky vypořádal na s. 7-8 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Na s. 8-10 téhož rozhodnutí se stavební úřad zabýval jednotlivými námitkami stěžovatelů uplatněnými v řízení o výjimce podáním ze dne 18. 5. 2021.

[28] Podle stěžovatelů správní orgány jejich námitky nevypořádaly dostatečně. Převážná část jejich žalobní argumentace se tak zabývala nepřezkoumatelností správních rozhodnutí. Krajský soud shrnul, že stěžovatelé v žalobě tvrdili, že již v odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby namítali konkrétní nedostatky odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, avšak žalovaný je neshledal důvodnými, a proto bylo i jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Správní orgány se podle stěžovatelů měly zabývat jejich námitkami uplatněnými v řízení o dodatečném povolení stavby, byť obsahově shodné námitky byly vypořádány již v řízení o výjimce.

[29] Podle NSS stavební úřad řádně vypořádal námitky, na něž stěžovatelé odkázali. Lze souhlasit s krajským soudem, že rozsudek NSS č. j. 4 As 58/2005-65 se týká obecných náležitostí odůvodnění rozhodnutí a nikoli toho, zda lze konkrétní námitku vypořádat odkazem na vypořádání shodné námitky v jiném správním rozhodnutí. V této věci je však třeba zohlednit, že se sporné námitky týkaly právě řízení o výjimce. Stavební úřad proto nepochybil, pokud v řízení o dodatečném povolení stavby zčásti odkázal na závěry přijaté v řízení o výjimce.

[30] Námitky v řízení o výjimce, na něž stěžovatelé odkázali v řízení o dodatečném povolení stavby a které stavební úřad vypořádal odkazem na řízení o výjimce, se týkaly toho, že podle § 169 stavebního zákona musí být řešením podle udělených výjimek dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu (námitka 7 z podání stěžovatelů ze dne 18. 5. 2021). Dále se týkaly toho, že žadatel o výjimku musí předložit vyjádření a stanoviska dotčených osob a orgánů včetně vyjádření k výjimce (námitka 9 z podání stěžovatelů ze dne 18. 5. 2021), a odkazu na několik příkladů soudních rozhodnutí v obdobných případech, jež nevylučovaly možnost mediací (námitka 11 z podání stěžovatelů ze dne 18. 5. 2021).

[31] Krajský soud zdůraznil (body 38-40 napadeného rozsudku), že odkaz na vypořádání shodných námitek v rozhodnutí o výjimce se týkal pouze námitek č. 7, 9 a 11 z podání stěžovatelů ze dne 18. 5. 2021, které se přímo vztahovaly k řízení o výjimce. Ostatní námitky uplatněné v řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad ve svém rozhodnutí věcně vypořádal.

[32] Stěžovatelé dále nesouhlasí s tím, že v žalobě nezpochybnili závěry přijaté v řízení o výjimce. Tam míří jejich argumentace o nedostatečném odůvodnění obou správních rozhodnutí. Správní orgány pouze odkázaly na rozhodnutí v řízení o výjimce, aniž se vyjádřily k otázce obecných požadavků na výstavbu podle § 169 stavebního zákona, kterou je třeba zkoumat vždy.

[33] Ani tato argumentace není důvodná. Krajský soud vysvětlil, že námitky, jež stavební úřad vypořádal odkazem na řízení o výjimce, se týkaly právě tohoto řízení a v rámci dodatečného povolování stavby k nim již nebylo co dodat. Pokud je otázka vyřešena v řízení o výjimce a účastník pouze zopakuje námitku, kterou uplatnil již v řízení o výjimce, a námitka se vztahuje k předmětu tohoto řízení o výjimce, není důvod k tomu, aby stavební úřad takovou otázku znovu věcně posuzoval. Postačí, pokud stavební úřad odkáže na vypořádání námítky v rozhodnutí o výjimce. Jak již NSS výše uvedl (bod 25), rozhodnutí o výjimce může soud přezkoumat v řízení o žalobě proti výsledku „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiloval. Stěžovatelé však v žalobě neuplatnili žádné věcné námitky proti vypořádání svých námitek v rozhodnutí o výjimce. Jinými slovy, stěžovatelé v řízení o žalobě ve věci dodatečného povolení stavby kvalifikovaně nenapadli vady subsumovaného správního aktu.

[34] Podle stěžovatelů krajský soud nesprávně aplikoval rozsudek NSS č. j. 1 As 69/2011-176, neboť uvedl, že „rozhodnutí o výjimce je přezkoumatelné až v rámci rozhodnutí o dodatečném povolení“, avšak zároveň dodal, že „v řízení o dodatečném povolení stavby již není prostor k tomu, aby se případně přehodnocovalo rozhodnutí o udělení výjimky v tom směru, aby se znovu posuzovalo, zda při vzdálenosti staveb povolené rozhodnutím o výjimce nebudou spoluvlastníci domu dotčení na svém soukromí či imisemi nebo jinými nepříznivými následky vyplývajících z blízkosti stavby garáže a domu č. p. XD“. Podle stěžovatelů problematika imisí, pohody bydlení i další otázky týkající se požadavků na výstavbu nemohou být předmětem řízení o výjimce ve smyslu § 25 a § 26 vyhlášky č. 503/2006 Sb., ale naopak předmětem řízení o dodatečném povolení stavby.

[35] Krajský soud shledal jako dostatečný závěr žalovaného, podle něhož předmětem řízení o dodatečném povolení stavby již není posoudit, zda je odstup stavby garáže a sousedního domu dostatečný vzhledem k dotčení práv spoluvlastníků tohoto domu z hlediska ochrany jejich soukromí, dotčení případnými imisemi apod. Vyšel z bodu 58 rozsudku NSS č. j. 1 As 69/2011-176, podle něhož „řízení o výjimce je konečným rozhodnutím ve vztahu k odstupovým vzdálenostem staveb, proto je na stavebním úřadu, aby v souladu se zásadou subsidiarity práv v tomto řízení případně stanovil přiměřené podmínky pro stavebníka, které by přispěly k ochraně práv dotčených vlastníků“. Krajský soud dodal, že v řízení o dodatečném povolení stavby není prostor přehodnocovat rozhodnutí o výjimce v tom směru, aby se znovu posuzovalo, zda při vzdálenosti staveb povolené rozhodnutím o výjimce nebudou spoluvlastníci domu dotčení na svém soukromí či imisemi nebo jinými nepříznivými následky vyplývajících z blízkosti stavby garáže a jejich domu.

[36] Řízení o výjimce je samostatné řízení, v němž se závazně určí právní poměry účastníků řízení ve vztahu k odstupovým vzdálenostem staveb. NSS v bodě 60 rozsudku č. j. 1 As 69/2011-176 také uvedl, že „v řízení o výjimce je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), včlenění je jako



pokračování

*podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.“*

[37] NSS již výše uvedl, že krajský soud nevyloučil přezkum rozhodnutí o výjimce jako subsumovaného správního aktu. Stěžovatelé však v žalobě neuplatnili žádné věcné námitky proti závěrům tohoto rozhodnutí. V kasační stížnosti pouze tvrdí, že stavební úřad nemohl na řízení o výjimce odkázat. Není tak pravdou, že krajský soud ignoroval žalobní námitky směřující proti rozhodnutí o výjimce. Stěžovatelé totiž věcné námitky proti rozhodnutí o výjimce neuplatnili.

[38] Stěžovatelé krajskému soudu dále vytýkají, že nepřihlédl k sankčnímu charakteru řízení o dodatečném povolení stavby, jehož zahájení předpokládá předchozí porušení povinností ze strany stavebníka (rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 191/2016-167 a rozsudek NSS č. j. 1 As 69/2011-176). NSS v rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS, uvedl, že nelze „připustit takový výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (*argumentum a minori ad maius*).“

[39] V rozsudku č. j. 1 As 69/2011-176 shledal NSS takový mírnější postup (a tím nepřihlédnutí k sankčnímu charakteru řízení o odstranění stavby) v řízení o dodatečném povolení v tom, že správní orgány ponechaly řešení případných stavebně technických úprav na projednání v řízení o dodatečném povolení stavby, ačkoli je měly posuzovat v řízení o výjimce. O takovou situaci se však v projednávané věci nejedná.

[40] V rozsudku č. j. 29 A 191/2016-167 pak Krajský soud v Brně řešil situaci, kdy stavebník nezískal výjimku z obecných požadavků na výstavbu. Posuzoval otázku dodatečného povolení záměru na počátku realizovaného legálně na základě souhlasu s umístěním ohlášené stavby, který byl odňat poté, co se stavbou bylo již započato. Krajský soud v Brně uvedl, že ačkoli se v takovém případě nejedná o klasickou „černou“ stavbu, nelze ji bez dalšího automaticky dodatečně povolit bez ohledu na všechny související požadavky na využívání území. V odkazované věci však správní orgány dospěly k závěru, že pro stavební záměr nelze udělit výjimku z obecných požadavků na výstavbu; i v tom spočívá odlišnost od nynějšího případu. Stěžovatelé navíc nepředestřeli věcnou argumentaci, v čem v jejich věci spatřují mírnější postup správních orgánů či jiné pochybení, které by značilo nepřihlédnutí k sankčnímu charakteru řízení.

[41] K závěru krajského soudu, že stěžovatelé postupovali stejně jako stavební úřad, pokud v řízení o dodatečném povolení stavby pouze odkázali na své námitky v předchozích podáních, NSS konstatuje, že odvolací orgán bez ohledu na rozsah námitek uvedených v odvolání přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (§ 89 odst. 2 správního řádu). Žalobce nemůže v řízení před soudem žalovanému účinně vytýkat jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl, nebo které uplatnil opožděně. Může ale bez omezení namítat nesprávné právní posouzení věci ze strany

žalovaného (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2021, č. j. 2 As 62/2019-86). Ačkoli tedy nelze obecně přijmout srovnání krajského soudu ohledně uplatněných námitek a povinností posouzení věci správními orgány, NSS neshledal, že by to krajský soud kladl stěžovatelům k tíži. Tuto jeho úvahu je tak namíste vnímat spíše jako okrajovou, bez vlivu na nosné závěry posuzované věci.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[42] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[43] Neúspěšní stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyně b), která kasační stížnost nepodala, stála v řízení před krajským soudem na straně žalobců. Proto v případě jejich neúspěchu také nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

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

V Brně dne 30. července 2025

Sylva Šiškeová  
předsedkyně senátu