

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci **D. Š.**, zastoupené JUDr. Ivo Palkoskou, advokátem se sídlem Kleinerova 24, Kladno, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2012, sp. zn. SZ 005166/2012/KUSK REG/Kt, č. j. 058142/2012/KUSK, v řízení o kasační stížnosti původního žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2014, č. j. 47 A 24/2012 - 59,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 7. 2014, č. j. 47 A 24/2012 - 59, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, ze dne 9. 3. 2012, sp. zn. SZ 005166/2012/KUSK REG/Kt, č. j. 058142/2012/KUSK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit D. Š. do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení celkem ve výši 26.105 Kč, a to k rukám JUDr. Ivo Palkosky, advokáta se sídlem Kleinerova 24, Kladno.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Na žádost Ing. J. Š., dříve žalobce, (dále též „stavebník“) podanou dne 8. 1. 1996 Stavební úřad D.(dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 26. 1. 1996, č. j. výs. 13/96, vydaným ve sloučeném územním a stavebním řízení, rozhodl o umístění a povolení stavby „bazénu“ a „objektu pro letní ubytování“ na pozemku p. č. 2394 a 2396 v k. ú. D., a to na

místě dosud existující stavby kůlny a zahradního domku, při společné hranici s pozemkem č. parc. 2397, ve vlastnictví Ing. arch. J. M. a Ing. arch. M. T. (dále též „sousedé“), kteří se stavbou souhlasili při splnění konkrétních podmínek (podáním ze dne 14. a 26. 1. 1996). Rozměry povolené stavby činily dle ověřené projektové dokumentace 6,19 m x 14,6 m, tj. 90,52 m^2 (včetně terasy s bočními zdmi), stavba měla sestávat z terasy, předsíně, dvou pokojů, kuchyně, dvou koupelen, dvou WC. Dle bouracího plánu mělo být zachováno stávající zdivo, mj. zeď na hranici se sousedním pozemkem. Dle požadavku sousedů ze dne 14. a 26. 1. 1996 v projektu byl vyznačen referenční bod, od nějž byla stanovena výška hřebene (max.2,85m) a kraj navržené sedlové střechy; projekt rovněž neobsahoval způsob vytápění. Stavební povolení nabylo právní moci 15. 3. 1996, aniž by proti němu bylo podáno odvolání.

[2] Stavebník prováděl stavbu v rozporu s tímto stavebním povolením a až dne 26. 4. 2000 požádal o změnu stavby před dokončením; tato žádost byla stavebním úřadem (pod č. j. 202/00 dne 1. 6. 2000) zamítnuta a zahájeno řízení o odstranění změny stavby dle § 88 zákona č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „stavební zákon z roku 1976“). Dne 28. 9. 2000 požádal žalobce o dodatečné povolení změny stavby „rekonstrukce zahradního domku“ a souhlas s užíváním a dne 16. 10. 2000 požádal navíc o udělení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 v souběhu s ustanovením § 61 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „ OTP1“).

[3] Stavební úřad rozhodnutím ze dne 20. 11. 2000, č. j. výs. 540/00, udělil požadovanou výjimku „pro doplňkovou stavbu k rodinnému domu“ (obsahující společenskou místnost, sklad zahradního nářadí a sociální zařízení) pro „nový objekt“ o rozměrech „13,0 x 6,05m“ na místě původního zahradního domku, který byl (z části) odstraněn, dále dodatečně povolil stavební úpravy spojené s přístavbou objektu zahradního domku, spočívající ve změně tvaru střechy z původní sedlové na valbovou, ve využití komínu jako ventilace a v přístavbě, tj. rozšíření podélné části o 1,95m (celkem objekt o zastavěné ploše 78,95m^2). Současně povolil její užívání jako zahradní domek a zamítl námitky sousedů, včetně námitek ve vztahu k územně plánovací dokumentaci (vše dle dokumentace z r. 2000 ověřené k datu vydání tohoto rozhodnutí).

[4] O odvolání stavebníka i sousedů rozhodl Okresní úřad Praha-západ rozhodnutím ze dne 19. 2. 2001, č. j. Výst.-Odv.332/6-109/01-Ks, tak, že rozhodnutí stavebního úřadu ve všech výrocích upřesnil a změnil (mj. v tom, že objekt zahradního domku je situován v místě původní zástavby zahradního domku, který byl částečně odstraněn a stavebně technickými zásahy vč. jednoduché přístavby upraven do půdorysných rozměrů 13,95 x 6,05; rovněž zpřesnil závazné podmínky pro užívání stavby, např. tak, že lokální vytápění objektu zahradního domku není povoleno) a doplnil odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu.

[5] K žalobě podané sousedem ing. arch. M. T. Městský soud v Praze rozsudkem sp. zn. 28 Ca 176/2001 ze dne 4. 6. 2003 rozhodnutí okresního úřadu zrušil (žalobu podanou Ing. arch. J. M. odmítl). Městský soud vytkl stavebnímu úřadu, že stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením z roku 1996, dle něhož měla být realizována jako nový objekt, stavba pro bydlení, nikoli jako rekonstrukce objektu stávajícího

zahradního domku. Výrok o dodatečném povolení stavebních úprav spojených s přístavbou zahradního domku tak neodpovídá obsahu vydaného stavebního povolení. Soud podotkl, že řada skutečností sice nasvědčuje tomu, že šlo o rekonstrukci stávajícího objektu a že faktický stav je zřejmě v rozporu se stavem právním založeným stavebním povolením, nicméně uvedl, že toto platné povolení nelze pominout, jak stavební úřad učinil. Samotné povolení výjimky z § 50 odst. 8 OTP1 shledal nepřezkoumatelným stejně jako odůvodnění rozhodnutí o námitkách sousedů proti postupu stavebního úřadu. Poukázal rovněž na to, že nebyl dodatečně povolen komín, ač bylo v podmínkách stanoveno jeho užití jako ventilace apod.

[6] Kasační stížnost stavebníka, původního žalobce (a p. D. Š.) Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003 - 106, zamítl. Se závěry městského soudu, který zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost, ale i pro vady řízení, spočívající v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se ztotožnil. Stavba byla dle znění rozhodnutí žalovaného dodatečně povolena podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 jako „zahradní domek s přístavbou“ a současně byl udělen souhlas s užíváním stavby k povolenému účelu jako „zahradní domek“, tj. stavba doplňková k rodinnému domu stavebníka, aniž byly náležitě posouzeny všechny rozhodující skutečnosti. Správní orgány se dostatečně nezabývaly tím, zda předmětná stavba o několikanásobně větší zastavěné ploše (téměř 79 m^2), stále ještě plní doplňkovou funkci k rodinnému domu ve smyslu § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1 (16 m^2) a zda je tedy udělení výjimky důvodné; rozhodnutí žalovaného bylo v tomto nepřezkoumatelné. Výrok II. o dodatečném povolení je zmatečný a terminologicky nejasný mj. ohledně stavby komína, žalovaný nezvažoval a neodůvodnil, zda dodatečné povolení stavby postavené v rozporu se stavebním povolením nezasahuje do práv sousedů nad přípustnou míru.

[7] Žalovaný následně zrušil rozhodnutím ze dne 23. 5. 2005, č. j. ÚSŘ/1812/05/Kt, rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 20. 11. 2000, č. j. 540/00, a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí, a to s argumentací uvedenou v obou rozsudcích a uložil stavebnímu úřadu tyto rozsudky v novém řízení a rozhodnutí respektovat.

[8] Stavební úřad oznámil zahájení řízení o odstranění změny stavby (přípis ze dne 5. 10. 2005, č. j. výs. 566/05), současně (pod č. j. výs. 568/05) řízení o žádosti o dodatečné povolení změny stavby před dokončením a udělení souhlasu s užíváním přerušil a vyzval stavebníka k doplnění žádosti; toto rozhodnutí následně zrušil dne 7. 11. 2005, nicméně téhož dne v rámci řízení o odstranění změny stavby poučil stavebníka o možnosti dodatečného povolení změny stavby v případě doložení žádosti o dodatečné povolení. Stavebník podal tuto žádost 5. 12. 2005 (č. j. výs. 720/05), doloženou novou projektovou dokumentací z 11/2005. Podle protokolu ze dne 5. 1. 2006 byla stavba provedena podle tohoto projektu, sousedé s provedenými změnami oproti stavebnímu povolení nesouhlasili.

[9] V mezidobí stavební úřad rozhodnutím č. j. výs. 567/05 ze dne 5. 10. 2005 žádost ze dne 26. 10. 2000 o povolení výjimky zamítl z důvodu, že předmětem povolení výjimky není nová stavba, ale stavební úpravy již stávajícího objektu, *„který měl před zahájením prací samostatné parcelní č. 2396, k. ú. D. o rozměrech 83m^2(budova bez č. p./č. e. jiná stavba) a není třeba udělovat výjimku“*. K odvolání sousedů žalovaný rozhodnutím č. j. ÚSŘ/5587/05/Kt

ze dne 25. 1. 2006 toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Stavební úřad následně svým rozhodnutím č. j. výs. 271/06R ze dne 20. 7. 2006 výjimku pro změnu přístavby a stavebních úprav zahradního domku – „objektu pro letní ubytování“ povolil s tím, že předmětem řízení je již jen nepovolená změna stavby, nikoli stavba umístěná v r. 1996, a to v souladu se žádostí stavebníka o povolení omezení maximální zastavěné plochy tj. zvětšení o 2,05m x 4,8 směrem na jih a zároveň zmenšení o 10,9m x 1,5 směrem na východ (dle projektu z 11/2005). Současně zamítl námitky sousedů mj., že stavba rekreačního domku s „letním ubytováním“ má být v rozporu s územním plánem města D.; neshledal ani rozpor s § 22 odst. 1, § 13 a § 4 OTP1. K opakovanému odvolání sousedů bylo rozhodnutím žalovaného pod sp. zn. SZ 141074/2006/KUKS ÚSŘ/Ru ze dne 5. 12. 2006 i toto rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena zpět k novému projednání.

[10] Stavební úřad následně sdělením č. j. výs. 567/05 ze dne 13. 2. 2007 zastavil řízení o udělení výjimky pro celou předmětnou stavbu. Současně oznámil pod č. j. výs. 271/06v znovu projednání udělení výjimky pro změnu stavby - přístavbu a stavební úpravy zahradního domku-objektu pro letní ubytování a vyzval stavebníka k doložení a doplnění podkladů nezbytných pro řádné rozhodnutí, zejména dokladů prokazujících souvislost s předchozí původní stavbou a jejím rozsahem a charakterem, resp. doložení dalších skutečností nebo důkazů, jimiž by prokázal odůvodněnost povolení výjimky pro nepovolenou změnu stavebních úprav stavby. Podklady byly do spisu doplněny ke dni 16. 3. 2007 (resp. některé již 21. 11. 2005 a 3. 5. 2006), a to mj. kopie znaleckého posudku č. 657 107/93 ze dne 26. 6. 1993 ke kupní smlouvě, podle něhož kromě hlavní stavby byl dotčený pozemek zastavěn v daném místě stavbami o celkové výměře 72,81m^2, označenými jako zděné kolny; kopie protokolu z roku 1907 – povolení stavby skleníků, kopie dopisu stížnosti na neoprávněný odvod vody do zahrady RD Leninova 115 ze dne 5. 7. 1967, 11 ks fotografií z průběhu postupu při zhotovení stavby; kopie bouracího plánu a kopie snímku pozemkové mapy z r. 1978, čestná prohlášení mj. i A. B., vnučky původního majitele. Po doplnění spisu stavební úřad vyzval účastníky řízení k nahlédnutí a podání námitek, což se stalo dne 6. 4. 2007; sousedé upozornili na to, že § 50 odst. 8 OTP1 byl zrušen vyhl. č. 502/2006 Sb. a poukázali na novou úpravu § 21 odst. č a 6 vyhl. č. 501/2006 Sb. s tím, že předmětná stavba (jako celek)nespadá do žádné z vymezených kategorií.

[11] Usnesením č. j. výs. 271/06R ze dne 23. 5. 2007 stavební úřad podle § 66 odst. 1 písm. b) a h) správního řádu zastavil řízení o povolení výjimky z důvodu, že bylo zmatečné a nemělo být vůbec vedeno, protože pro udělení výjimky nebyl v minulosti dán důvod. Dovodil totiž, že v době povolení stavby v r. 1996 byl vázán § 3 vyhl. č. 85/1986 Sb. *(správně 85/1976 Sb.)* a § 45 odst. 1 a 2 vyhl. č. 83/1976 Sb. a nešlo o povolení „drobné stavby“, tu stačilo ohlásit, ale o povolení stavby doplňkové, která mohla mít rozsah stavby „jednoduché“. Proti tomuto usnesení podali odvolání sousedé a žalovaný usnesení stavebního úřadu rozhodnutím vydaným pod sp. zn. SZ 165560/2007/KUSK ÚSŘ/Bas ze dne 17. 12. 2007 opět zrušil, nicméně z důvodu zrušení ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1 bez náhrady s účinností k 31. 12. 2007 vyhláškou č. 502/2006 Sb., a sám současně řízení o povolení výjimky s odkazem na § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu pro zjevnou bezpředmětnost žádosti také zastavil. Přitom se ztotožnil s názorem stavebního úřadu i stavebníka, že řízení o předmětné výjimce vzhledem k charakteru věci bylo zmatečné a nemělo být tedy vůbec vedeno, protože výchozí situace z hlediska potřeby udělení

výjimky byla nesprávně posouzena. Poté nebyly v řízení o žádosti o dodatečné povolení změny stavby a o odstranění změny stavby činěny žádné úkony.

[12] Dne 16. 9. 2011 (pod č. j. 720/05) stavební úřad vyrozuměl účastníky řízení o pokračování řízení o odstranění změny přístavby a stavebních úprav zahradního domku –„objektu pro letní ubytování“ – s tím, že upouští od místního šetření a pro uplatnění námitek a připomínek stanoví lhůtu 15 dnů ode dne doručení vyrozumění, jinak k nim nebude moci být přihlédnuto. Stavebník vyrozumění převzal dne 21. 9. 2011 a podáním předaným stavebnímu úřadu dne 4. 10. 2011 požádal o prodloužení lhůty k vyjádření alespoň o jeden měsíc, tj. do 4. 11. 2011, protože zástupci obou stran (tj. i sousedů) byli v zahraničí až do 2. 10. 2011, oba si budou muset kauzu po čtyřech letech znovu nastudovat, myslí si, že věc byla na přelomu let 2007/2008 ukončena. Dne 6. a 18. 10. 2011 stavební úřad obdržel sdělení sousedů a jejich zástupce v tom smyslu, že nenastaly žádné nové skutečnosti, které by vedly ke změně jejich postojů, uvedených v dosavadním řízení.

[13] Rozhodnutím ze dne 2. 11. 2011, č. j. výs. 720/05 R, stavební úřad nařídil stavebníkovi odstranit změny přístavby a stavebních úprav zahradního domku – „objektu pro letní ubytování“ – spočívající ve zvýšení hřebene střechy o 35 cm, ve zvětšení stavby o 2,05 m x 4,8 m směrem na jih a ve zřízení komína a stanovil podmínky pro odstraňování stavby. Současně zamítl žádost stavebníka o prodloužení lhůty a vyhověl námitkám sousedů stran rozporu změny stavby s § 22 odst. 1, § 13 a § 4 odst. 1 vyhlášky OTP1, s § 127 občanského zákoníku (40/1964 Sb.) a s územním plánem obce D. a také námitce proti zvýšení hřebene střechy o 35 cm. V odůvodnění odkázal na závaznost rozhodnutí Městského soudu v Praze a rozhodnutí žalovaného, neuznal čestná prohlášení žalobce jako důkaz, neboť by byla narušena rovnost mezi stavebníky a dalšími účastníky řízení, a dále odcitoval pasáž z rozsudku Městského soudu v Praze, podle níž: „*Za dané situace, kdy k realizaci předmětné stavby došlo v přímém sousedství žalobců, kdy namísto stavebními předpisy stanovené drobné stavby plnící toliko doplňkovou funkci k rodinnému domu stavebníka, jde ve skutečnosti o stavbu o několikanásobné větší zastavěné ploše, splňující veškeré parametry stavby pro trvalé bydlení (včetně možnosti jejího vytápění) a kdy způsob užívání, pro který je plně uzpůsobena, brání jen skutečnost, že stavební úřad povolil její užívání pouze jako zahradního domku (a užívání komína pouze jako ventilace), jsou dle mínění soudu důvodné žalobní námitky, že tento stav je možným zdrojem budoucích sousedských sporů a že stavba již nyní narušuje oprávněné zájmy vlastníků sousední nemovitosti samotným svým provedením a užíváním. Je zřejmé, že musí mít jiný (tj. více nepříznivý) dopad na možnost užívání sousedního pozemku a na něm se nacházející stavby, než jaký by měla stavebními předpisy předepsaná doplňková stavba o zastavěné ploše 16 m2.*“ Z poslední citované věty podle stavebního úřadu plyne oprávněnost námitek sousedů na obtěžování nad míru přiměřenou poměrům a na narušení zdravých životních podmínek dle § 22 odst. 1, § 13 a § 4 odst. 1 OTP1. Námitce rozporu s územním plánem stavební úřad vyhověl z důvodu, že „*Stavba nachází v plochách individuální bytové zástavby čistého bydlení- nepřípustné využití mj. nová výstavba objektů pro individuální rekreaci. Dle rozsudku soudu 28 Ca 176/2001 ze dne 4. 6. 2003 kdy způsobu užívání změny stavby, brání jen skutečnost, že stavební úřad povolil její užívání pouze jako zahradního domku (a užívání komína pouze jako ventilace), jsou dle mínění soudu důvodné námitky, že tento stav je zdrojem budoucích sousedských sporů. Samotný původní název stavba „objektu pro letní ubytování“, je zavádějící o jakou stavbu se vlastně jedná a zda-li nejde právě o objekt pro individuální rekreaci.*“ Oprávněnost námitky proti zvýšení hřebene krovu pak

plyne ze závazného právního názoru žalovaného, že při dodržení postupu podle stavebním úřadem ověřené projektové dokumentace by nevznikl problém s příliš nízkou výškou vnitřních stropů a nebyl tak důvod ke změně tvaru a výšky střechy, jak namítá žalobce.

[14] V odvolání stavebník namítl zmatečnost postupu a rozhodnutí stavebního úřadu s tím, že v řízení byly uplatněny důvody, které již byly vyvráceny, neboť vycházely z nesprávně posouzeného právního stavu. Poukázal na kontrast neprodloužení 15denní lhůty k vyjádření a čtyřleté nečinnosti stavebního úřadu. K vyhovění námitce sousedů o rozporu změny stavby s § 22 odst. 1, § 13 a § 4 odst. 1 vyhlášky OTP1, s § 127 občanského zákoníku (40/1964 Sb.) a s územním plánem obce D., namítl, že rozpor s územním plánem je dvakrát nesmyslný, neboť takový detail územní plán kvalifikovaně nemůže upravovat, neboť mu to nepřísluší. Navíc se jedná o specifickou formu prvorepublikové zástavby, k níž tento typ staveb organicky náležel (k tomu odkázal na doklady ve spise). Pokud jde o rozpor s územním plánem resp. o názvosloví ohledně sporné stavby (zahradní domek-objekt pro letní ubytování, oranžerie apod.) kvalifikací použitých stavebních předpisů se vlastně veškerá rozhodnutí od dubna 2000 do 17. 12. 2007 zabývala (viz obsah správního spisu). Ohledně zvýšení hřebene střechy o 35cm odkázal na protesty protistrany proti výšce, změně tvaru střechy a umístění komínu a prodloužení o cca 2m s tím, že změny byly popsány a vysvětleny. Odkrytí původní základové desky přesahující 2 metry směrem k lesu, protesty tesařů proti příliš malému sklonu střechy řešil za pochodu se stavebním úřadem a na základě konzultací s ním požádal o změnu stavby, podle bouracího plánu zůstaly 3 obvodové zdi včetně společné zdi, kterou ubourali pouze 70 cm po dohodě s protistranou. Nic se bez souhlasu stavebního úřadu neprovádělo. I proto je rozhodnutí stavebního úřadu zjevně šikanózní a zásah do práv žalobce zjevně nepřiměřený. Stavba je užívána od roku 2000 bezkonfliktně, komín není užíván k topení. Nezávadnost zvýšení hřebene krovu již byla vysvětlena v předchozích podáních (viz výhoda valbové střechy-versus sedlové).

[15] Dne 9. 3. 2012 žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 2. 11. 2011 potvrdil. V odůvodnění konstatoval námitky odvolatele, shrnul průběh řízení, s tím, že v navazujícím řízení po vydání rozsudků soudů stavební úřad dospěl k tomu, že nejde o novou stavbu, ale předmětem řízení je pouze odstranění nebo dodatečné povolení změny přístavby a stavebních úprav rekreačního (zahradního) domku, „stavby pro letní ubytování“. Ve vlastním svém závěru uvedl, že rozhodnutí řešila stavbu v řízení o jejím dodatečném povolení a o udělení výjimky pro tuto stavbu, která jí však udělena nebyla. Zdůraznil, že černá stavba je projevem nekázně a nelze proto připustit, aby na její dodatečnou legalizaci byly kladeny nižší nároky než na stavbu povolovanou před její existencí. Připustil, že prodleva stavebního úřadu (od vrácení spisu odvolacím orgánem 13. 2. 2008 do 16. 11. 2011 není v souladu s § 49 odst. 2 správního řádu, v poměru k délce vedeného řízení však následně stanovenou 15denní lhůtu k vyjádření shledal přiměřenou, neboť odvolatel o průběhu celého řízení prokazatelně věděl. Námitku proti zamítnutí žádosti o prodloužení této lhůty proto neshledal důvodnou. Za neopodstatněnou označil i námitku nepřiměřenosti zásahu do práv žalobce, neboť se zde řeší černá stavba a nikoliv případ přezkoumání rozhodnutí podle § 65 správního řádu. K nesouhlasu odvolatele s rozhodnutím o námitkách sousedů, žalovaný pouze uvedl, že s jejich posouzením ze strany stavebního úřadu v návaznosti na ve věci vydaná rozhodnutí soudů souhlasí.

II. Rozsudek krajského soudu

[16] Žalobu proti tomuto rozhodnutí, kterou se stavebník domáhal jeho zrušení pro vady řízení postupem podle § 76 odst. 1 s. ř. s., ale i pro nezákonnost, Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud „) rozsudkem uvedeným v záhlaví zamítl.

[17] Námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů soud nepřisvědčil. Předně odmítl tvrzení, že není zřejmé podle jakého správního řádu a stavebního zákona správní orgány postupovaly. K námitce proti aplikaci § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1 uvedl, že „*Žalobce nemá pravdu ani v tom, že by se žalovaný nevypořádal se zrušením ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1, neboť žalovaný v rozhodnutí uvedl, že černá stavba je projevem nekázně a nelze proto připustit, aby na její dodatečnou legalizaci byly kladeny nižší nároky než na stavbu povolovanou před její existencí. Žalovaný tak vyjádřil svůj názor, že na aplikaci zrušeného ustanovení vyhlášky je třeba s ohledem na podmínky v době provedení stavby i nadále trvat, což je zřejmým důvodem, proč je přesvědčen i o trvající závaznosti soudních rozhodnutí, jež z tohoto ustanovení vycházejí. Výtka nedostatečného odůvodnění rozhodnutí a z toho plynoucího porušení § 47 odst. 3 správního řádu tudíž neobstojí, byť odůvodnění je vskutku stručné a v některých bodech je založeno pouze na odkazu na odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, potažmo soudu.*“

[18] Krajský soud odmítl námitku, že by správní orgány vycházely z toho, že žalobce prováděl zcela novou stavbu. Správní orgány obou stupňů v roce 2005 akceptovaly po doplnění dokazování východisko, že se jedná o dodatečné povolení změny přístavby a stavebních úprav již dříve existující stavby, z tohoto východiska však nelze dovodit, že by tato změna neměla být předmětem posouzení z hlediska současné právní úpravy a aktuálně platného územního plánu obce, „*zejména pokud ze skutkových zjištění správních orgánů vyplývá, že stavba v rozsahu, jaký vyplývá z nepovolené změny stavebních úprav, již po několik desetiletí neexistovala*“. Soud zjistil ze správního spisu, že „*žalobce přistoupil ke změně stavby takovým způsobem, že na základě tvrzeného odhalení původní betonové základové desky stavbu prodloužil v podstatě o 2 metry podél hranice s pozemkem sousedů (což v podané žalobě taktně zamlčuje). I kdyby stavba původního příbytku zahradníka a oranžérie z roku 1907 skutečně měla takový půdorys, není přesně známo, kdy naposledy takových rozměrů dosahovala. Co je však jasné, je, že po několik posledních desetiletí měla stavba půdorys menší (tj. zeď na hranici pozemků byla o 1,95 m kratší) a pouze v tomto menším půdorysu byly následně v roce 1996 její stavební úpravy povoleny. Opětovné rozšíření půdorysu stavby tak nemůže představovat prostou opravu či údržbu stavby, na niž stavební předpisy nekladou tak přísné požadavky, nýbrž s ohledem na běh času již představuje stavební úpravu – rozšíření stávající stavby, která musí být při svém (dodatečném) povolování poměřována aktuálním právním stavem, aktuální územně plánovací dokumentací a současnými poměry v území. Správní orgány tudíž skutečnost, že původní stavební povolení znělo v rozporu s realitou na zřízení nové stavby a že ve skutečnosti jde o stavební úpravy stavby již existující, na vědomí vzaly, nemohly však již z principu vyjít z toho, že se jedná o stavební úpravy stavby v rozsahu existujícím v roce 1907, jak by si zřejmě žalobce představoval. V řízení o dodatečném povolení změny stavebních úprav správně vycházely z toho, že původně byly povoleny stavební úpravy objektu o podobě a půdorysu daných v roce 1996. Samotným předmětem řízení o dodatečném povolení změny stavebních úprav (resp. řízení o odstranění stavby) pak jsou jen a pouze odchylky od stavu*

povoleného stavebním povolením ze dne 26. 1. 1996, č. j. výs. 13/96, (srov. též rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004 - 121, publikovaný pod č. 621/2005 Sb. NSS) a pro jejich vymezení byl dlouhodobě zaniklý stav stavby původně povolené v roce 1907 naprosto irelevantní."

[19] Dále nepřisvědčil žalobci ani v tom, *že správní orgány při posuzování obecně technických požadavků na stavby přihlížely k maximálnímu limitu pro zastavěnou plochu drobné doplňkové stavby stanovenému v ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1 v době, kdy ustanovení tento limit zakotvující již bylo zrušeno.* Souhlasil s tím, že právní předpisy, jež pozbyly účinnosti, nelze nadále aplikovat. Dovodil však, že § 190 odst. 3 nového stavebního zákona se vztahuje nejen na ustanovení stavebního zákona z roku 1976, ale i na ustanovení jeho prováděcích předpisů, tj. i vyhlášku OTP1, a tudíž i po 1. 1. 2007 ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1(*podle nějž se na pozemku se stavbou rodinného domu mohou umísťovat také garáže a drobné stavby, které plní doplňkovou funkci k němu, popřípadě jedna stavba pro podnikatelskou činnost o zastavěné ploše do 16 m2 a 4,5 m výšky, není-li z prostorových důvodů možno zabezpečit uvedené funkce v rodinném domě, s tím, že tyto stavby se musí umístit tak, aby svým vzhledem a účinky na okolí nenarušovaly obytné a životní prostředí a podle charakteru podnikatelské činnosti splňovaly též požadavky na dopravní obslužnost a parkování)* bylo namístě aplikovat *„i přesto, že čl. I bodem 6 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 502/2006 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „novela") bylo s účinností ke dni 30. 12. 2006 zrušeno, aniž by novela obsahovala vlastní přechodná ustanovení."* Krajský soud podotkl, že *„i nová úprava stanovila od 1. 1. 2007 podobné maximální limity zastavěné plochy drobné doplňkové stavby k rodinnému domu a formulačně obdobná pravidla v ustanoveních § 21 odst. 4 a 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v původním znění (dále jen „vyhláška OTP2"), odkazem na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) body 1, 4 a 5 a písm. d) bod 5 nového stavebního zákona, a že podle § 26 vyhlášky OTP2 přitom je možné z limitů v § 21 odst. 6 udělit podle § 169 nového stavebního zákona výjimku. Protože ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1 bylo ve věci aplikováno oprávněně, byl pro správní orgány i nadále ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. závazným právní názor vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze (potvrzeném NSS) ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. 28 Ca 176/2001. Pokud se jím tedy žalovaný a stavební úřad řídili, nepochybili."*

[20] Neztotožnil se s názorem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 15. 4. 2011, č. j. 2 As 12/2010 - 105, podle nějž § 190 odst. 3 nového stavebního zákona na ustanovení vyhlášky OTP1 na rozdíl od jiných vyhlášek vydaných k provedení stavebního zákona z roku 1976 nedopadá, neboť tato vyhláška byla v důsledku pochybení zákonodárce zrušena již dne 30. 12. 2006, tj. ke dni 31. 12. 2006 nepředstavovala „stávající právní předpis", jenž by mohl být i nadále aplikován, a to proto, že *„problém předčasné derogace vyhlášky OTP1 je zřetelným pochybením v legislativním procesu a nikoliv záměrem zákonodárce. Naopak je zde zjevná vůle zákonodárce zachovat pro dosud neskončená řízení procesní postup podle dosavadních předpisů, pod něž nepochybně měla být podle intence normotvůrce zahrnuta i vyhláška OTP1. S výjimkou rozhodnutí vydaných dne 31. 12. 2006 tak není racionálního důvodu pouze z titulu zjevného (pouze jediný den trvajícího) legislativního pochybení nerespektovat cíl zákonodárce vyjádřený v § 190 odst. 3 nového stavebního zákona".* Ztotožnil se naopak se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne

20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012 - 40, odst. 32 - 40. Krajský soud proto nepřisvědčil žalobci, že rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné stran důvodů aplikace § 50 odst. 8 uvedené vyhlášky OTP1.

[21] Krajský soud následně dovodil porušení ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu postupem, kterým bylo v řízení značně složitém po čtyřech letech pokračováno a lhůtu 15 dnů k vyjádření stran sporu zjevně neadekvátní situaci; nepominul, že JUDr. PhDr. P. pro žalobce již (byť bez plné moci) v tomto řízení zpracoval vyjádření k odvolání sousedů do usnesení o zastavení řízení o udělení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1, ani že zástupce sousedů naznačil zájem žalobce na smírném vyřešení. Uzavřel, že stavební úřad ani žalovaný proto zamítnutí prodloužení lhůty nepodložili akceptovatelnými důvody, tuto vadu však neshledal důvodem pro zrušení rozhodnutí, a to proto, že *„rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno pouhé 2 dny před uplynutím termínu, do nějž žalobce žádal, aby byla lhůta k vyjádření prodloužena, a doručeno mu bylo v poslední den požadovaného prodloužení lhůty. Přesto stavebnímu úřadu v mezidobí žádné vyjádření žalobce nebylo zasláno. Proti rozhodnutí stavebního úřadu pak podal žalobce čtrnáctý den lhůty odvolání, v němž se k věci dostatečně vyjádřil, právní zastoupení si však nezajistil, ač na to měl nepochybně dostatek času. Uvedená námitka se tak jeví jako účelová.... tudíž zmíněná procesní vada již nemohla mít dopad na správnost výroku následného rozhodnutí žalovaného, které je předmětem soudního přezkumu.“*

[22] Jako nedůvodnou následně zhodnotil i námitku žalobce, že stavební úřad porušil jeho práva tím, že jej nepoučil o nutnosti předložit další doklady podle § 3 odst. 2 správního řádu a § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Zde uvedl, že *„I ve vztahu k nové právní úpravě bylo judikováno, že takovou povinnost správní orgán má tam, kde účastník projevil vůli k určitému postupu a ukazuje se, že bez příslušného procesního poučení nebude sám schopen odpovídající žádost přesně formulovat (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, 2235/2011 Sb. NSS). V obecnosti by bylo sice možné konstatovat, že žalobce svými žádostmi o dodatečné povolení změny stavebních úprav a o povolení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1 dal najevo, že usiluje o zachování stavby v nynější podobě. V situaci, kdy původní řízení o udělení výjimky bylo zjevně nesprávně zastaveno pro bezpředmětnost (udělení výjimky na základě vyhlášky OTP1 bylo s ohledem na shora učiněný výklad přechodných ustanovení stavebněprávních předpisů i nadále zapotřebí), ale žalobce nadále projevoval zjevný zájem na zachování stavby, proto správní orgány měly poučit žalobce o tom, že může v přiměřené lhůtě podat novou žádost o udělení výjimky, nyní ovšem posuzovanou podle § 21 odst. 6 vyhlášky OTP2 (k nutnosti použití novější právní úpravy, je-li žádost podána až po 1. 1. 2007, opět srov. rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012 - 40, odst. 45). To však nebylo namístě v situaci, kdy správní orgány současně zastávaly názor, že změna přístavby odporuje platnému územnímu plánu (viz rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, 2235/2011 Sb. NSS, odst. 58).“*

[23] V návaznosti krajský soud uzavřel, že i kdyby některý z předchozích žalobních bodů byl důvodný, stejně by nemohl žalobě vyhovět, protože napadená rozhodnutí vycházejí ze závěru, že výsledná stavba po provedení její nepovolené změny odporuje platnému územnímu plánu obce. Opírají se tak o vícero samostatných důvodů, *„přičemž závěr žalovaného o nepřijatelnosti změny přístavby z hlediska platného územního plánu obstojí sám o sobě jako dostatečný důvod pro zamítnutí odvolání žalobce“*, ten však podanou žalobou

tento závěr nenapadl a dle § 71 odst. 2 s. ř. s. po uplynutí žalobní lhůty již ani napadat nemůže. Z důvodu *vázanosti žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.)* tak podle krajského soudu podaná žaloba *„již od okamžiku uplynutí žalobní lhůty odsouzena k zamítnutí, neboť změna přístavby odporující platnému územnímu plánu nemůže být dodatečně povolena a její odstranění je na místě“*.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[24] Stavebník, žalobce Ing. J. Š. /stěžovatel/, napadl v záhlaví označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a navrhl, aby soud napadený rozsudek zrušil.

[25] S odkazem na odůvodnění rozsudku krajského soudu na str. 10 tvrdil, že krajský soud přisvědčil jeho námitce, že postupem stavebního úřadu došlo k porušení § 3 odst. 2 správního řádu, neboť po čtyřleté nečinnosti účastníkům náhle oznámil pokračování v řízení a vyzval je ve lhůtě 15 dnů k vyjádření, přitom stavební úřad ani žalovaný zamítnutí neprodloužení lhůty nepodložili akceptovatelnými důvody. Stejně krajský soud (na str. 7) podle stěžovatele přisvědčil i tomu, že rozhodnutí žalovaného je nedostatečně odůvodněno, když je shledal *„vskutku stručné a v některých bodech je založeno pouze na odkazu na odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, potažmo soudu“*. Přesto však učinil závěr, že žaloba je odsouzena k nezdaru od samého počátku, protože stěžovatel v žalobních bodech neuvedl, že napadá závěry správních orgánů, že změny přístavby jsou v rozporu s platným územním plánem. Stěžovatel s tím nesouhlasí, protože základem posouzení věci soudem měla být otázka nedostatečného odůvodnění rozhodnutí žalovaného, jak namítal v žalobě.

[26] Krajský soud postupoval od počátku nesprávně. Nařídil ústní jednání, ačkoliv stěžovatel v žalobě (bod II.) namítal vadu řízení, a to nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. V žalobě namítl, že žalovaný v podstatě cituje jen podané odvolání a stručně předchozí řízení, vlastní odůvodnění je uvedeno až v druhé polovině 4. strany. V něm žalovaný jen odkazuje na vydané rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. 28 Ca 176/2001, a Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003 - 106, a vůbec se nevypořádal se změněnou skutečností spočívající v tom, že v mezidobí bylo zrušeno ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1, na nějž oba rozsudky odkazovaly.

[27] Vadu rozhodnutí odvolacího orgánu spatřuje v tom, že ačkoliv žalovaný v rozhodnutí citoval z jeho odvolání, že nesouhlasí s námitkami sousedů o rozporu stavby s územním plánem, rozhodl pouze o dvou výrocích rozhodnutí stavebního úřadu, ale vůbec nerozhodl o výrocích, kterými stavební úřad rozhodl o námitkách účastníků řízení, a v odůvodnění žalovaný vůbec na odvolací důvody stěžovatele uplatněné proti námitkám sousedů nereagoval. Krajský soud se tím nezabýval, jinak by musel zjistit tuto vadu způsobující nepřezkoumatelnost odvolacího rozhodnutí pro nesrozumitelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 60/2006 ze dne 24. 1. 2007), pro kterou měl rozhodnutí žalovaného zrušit. Stěžovatel proto uplatňuje důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; jde o vadu tak závažnou, že vylučovala, aby krajský soud rozhodoval o dalších

žalobních bodech, protože z výroku rozhodnutí žalovaného nelze poznat, jak rozhodl o odvolání stěžovatele proti námitkám sousedů.

[28] Uznává, že v žalobě tuto vadu nenamítl, ale jde o vadu, která bránila přezkoumání rozhodnutí žalovaného soudem a krajský soud k ní měl přihlédnout z moci úřední a postupovat dle § 76 s. ř. s., jinak je rovněž jeho rozsudek nepřezkoumatelný, resp. nezákonný, neboť nebyl oprávněn přezkoumávat jednotlivé žalobní body a učinit závěr, že stěžovatel se snad opomněl bránit proti názoru odvolacího orgánu ohledně rozporu změny přístavby s územním plánem. K tomu odkazuje na obdobnou situaci řešenou v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2007, sp. zn. 6 Ads 87/2006, a ze dne 31. 5. 2007 sp. zn. 4 Ads 17/2007. Uplatňuje proto důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[29] Shrnuje, že v žalobě namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu, který námitkám sousedů vyhověl bez jakéhokoliv odůvodnění; v průběhu správního řízení nebyl ani proveden důkaz územním plánem města D. a existence tvrzeného rozporu zjištěna. Rozhodnutí stavebního úřadu je tak nepřezkoumatelné; neplyne z něho ani, jaké části územního plánu se vztahují k posuzované přístavbě a příslušnému území. Bez toho nebylo možné podat řádné odvolání. Odkaz popř. citace z odůvodnění rozsudků soudů, jimiž bylo právě pro nepřezkoumatelnost předchozí rozhodnutí zrušeno, nemůže odůvodnění nahradit a nelze ani dovozovat závaznost těchto rozhodnutí pro meritorní rozhodnutí správního orgánu ohledně souladu či rozporu změny přístavby s územním plánem. Odkaz žalovaného na odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, které je rovněž nepřezkoumatelné, činí nepřezkoumatelným i jeho rozhodnutí. Proto není rozhodné, zda žalobce v žalobě konkrétně brojil proti právnímu názoru o nesouladu přístavby s územním plánem. Krajský soud tak měl žalobou napadené rozhodnutí zrušit bez jednání, protože skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spisu. Uplatňuje proto opět důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[30] V závěru se dovolává Sdělení stanoviska stavebního úřadu k souladu změny přístavby s územním plánem ze dne 1. 8. 2014, č. j. 1115/2014/SU-2 (které přikládá), z něhož dovozuje, že změna přístavby je naopak v souladu s územním plánem a proč tomu tak je.

[31] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na napadený rozsudek, který se všemi žalobou uplatněnými body vypořádal. Nesouhlasí s námitkou, že krajský soud spor vyřešil tím, že žalobce nenapadl závěr správních orgánů, že změna přístavby je v rozporu s územním plánem. Poukazuje na to, že stěžovatel v odvolání rozpor stavby s územním plánem přešel jako nesmyslný a že se nelze v případě jím provedené změny stavby jej dovolávat, protože takový detail není schopna územně plánovací dokumentace řešit, přitom soulad stavby s územním plánem je rozhodný a důkazní břemeno v tomto leží na stavebníkovi. Městský soud ve zrušujícím rozsudku konstatoval závazně, že stavba zahradního domku splňuje veškeré parametry pro trvalé bydlení (včetně vytápění), brání takovému užívání jen to, že bylo povoleno užívání jako zahradního domku. Daný stav považoval soud za zdroj sousedských sporů. Správní orgány byly vázány tímto závazným právním závěrem. Stavební úřad v pokračujícím řízení shledal rozpor nepovolené změny

stavby s územním plánem, když projednávaná změna přístavby a stavebních úprav stavby s určením zahradní domek- „objekt pro letní ubytování“ podle územního plánu se nachází v ploše individuální bytové zástavby čistého bydlení, která nepřipouští výstavbu objektů pro individuální rekreaci, s tím se žalovaný ztotožnil, v odvolání pak tento závěr stěžovatel nerozporoval.

[32] K stěžovatelem předloženému Sdělení Městského úřadu D. ze dne 1. 8. 2014 žalovaný uvádí, že toto je koncipováno ke stavbě „zahradního domku“, přičemž předmětem řízení je změna přístavby a stavebních úprav zahradního domku - „objektu pro letní ubytování“. Také toto sdělení tak podle žalovaného plně potvrzuje, že v dané funkční ploše jsou územním plánem označované jako nepřípustné stavby určené pro individuální rekreaci. Stěžovatel se proto mýlí, pokud toto vyjádření shledává jako důkaz souladu nepovolené změny stavby s územním plánem, ačkoliv je konstruována pro trvalé bydlení a uzpůsobena a určena i názvem pro rekreační využití. Jakákoliv provedená změna musí proto odpovídat územně plánovací dokumentaci, na tuto námitku nereagoval žalovaný ve vyjádření k žalobě, protože je až v kasační stížnosti. Stavbu v rozporu s obecně technickými požadavky a územně plánovací dokumentací tak nebylo možno dodatečně povolit.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[33] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána stěžovatelem Ing. J. Š. včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) přípustná. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná, opírá-li se mj. o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

[34] Po podání kasační stížnosti právní zástupce stěžovatele soudu dne 9. 9. 2015 sdělil, že dne X stěžovatel zemřel. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 As 2062014 – 67, rozhodl tak, že v řízení pokračuje s paní D. Š., která vstoupila do práv a povinností původního vlastníka stavby, jako dědic ze závěti a stala se dle usnesení Okresního soudu Praha-západ ze dne 9. 6. 2015, č. j. 20D 1125/2014-134, výlučným vlastníkem stavby, které se týká žalobou napadené rozhodnutí o nařízení odstranění změny přístavby a stavebních úprav zahradního domku - „objektu pro letní ubytování“(dle katastru na LV č. 209, katastrální území D. stavba bez čp/če, jiná stavba jako součást parc. č. 2396). Stěžovatelka doložila plnou moc k zastupování v řízení o kasační stížnosti, tím byly splněny podmínky pro pokračování v tomto řízení.

[35] Nejvyšší správní soud je vázán v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s., rozsahem kasační stížnosti. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je vázán i důvody kasační stížnosti; to neplatí mj., bylo-li řízení před soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§103 odst. 1 písm. d)]. Stěžovatel podřadil kasační námitky pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. Tímto formálním vymezením však není Nejvyšší správní soud bezvýhradně vázán.

pokračování

[36] Kasační stížnost je důvodná.

a) Vada výroku rozhodnutí žalovaného, k níž měl soud přihlížet z moci úřední.

[37] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (resp. jeho nezákonnost), kterou spatřoval v tom, že krajský soud z moci úřední neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost přesto, že žalovaný *„vůbec nerozhodl o výrocích, kterými stavební úřad rozhodl o námitkách účastníků řízení“*. Tato vada výroku rozhodnutí žalovaného podle stěžovatele bránila přezkoumání rozhodnutí žalovaného soudem z hlediska dalších žalobou uplatněných bodů.

[38] Této námitce nelze přisvědčit. Žalovaný rozhodoval o odvolání podaném stěžovatelem a výrokem toto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Rozhodl tak ve výroku o celém předmětu odvolacího řízení a v souladu s § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve spojení s přechodným ustanovením § 179 odst. 1 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb.(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, publ. pod č. 1683/2008 Sb. NSS). I když rozhodnutí stavebního úřadu bylo rozčleněno na samostatné, na sebe navazující výroky, odvoláním bylo napadeno jako celek a navrženo jeho zrušení a vrácení věci k novému projednání. Ve skutečnosti, že v odvolání vedle jiných odvolacích důvodů byl vysloven zásadní nesouhlas s *„rozhodnutím o námitkách účastníků řízení“*, nelze spatřovat důvod pro samostatný výrok odvolacího orgánu, jímž by byl samostatně potvrzen výrok stavebního úřadu o námitkách účastníků řízení. Rozhodnutí stavebního úřadu bylo odvolacím orgánem potvrzeno jako celek, ve všech jeho výrocích, proti nimž odvolání podle svého obsahu směřovalo. Jestliže žalovaný svým výrokem potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 2. 11. 2011, č. j. výs. 720/05R, a stavbu (*tj. změny přístavby a stavebních úprav zahradního domku - „objektu pro letní ubytování“, umístěnou na pozemku parc. č. 2394 a 2396 k. ú. D.,* ...), kterou bylo nařízeno tímto rozhodnutím odstranit, v tomto výroku specifikoval, nelze z toho dovozovat, že potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu toliko ve výroku o nařízení odstranění stavby.

[39] Výrok žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného byl v souladu se zákonem, proto ani rozsudek krajského soudu stěžovatelem namítanou vadou netrpí.

b) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., pro které měl soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušit.

[40] Za klíčovou námitku stěžovatele lze označit námitku, že krajský soud měl postupovat podle § 76 odst. 1 s. ř. s. a pro žalobou důvodně namítané vady rozhodnutí žalovaného zrušit bez jednání, a nemohl učinit závěr, že je žaloba *„odsouzena k nezdaru od samého počátku“*, protože v žalobních bodech konkrétně nenapadl závěry správních orgánů, že změna stavby je v rozporu s územním plánem.

[41] Pro řízení před krajským soudem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) platí dispoziční zásada. Průlom do dispoziční zásady představuje povinnost krajského soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs

79/2009 - 84 (body [15] a [16]), ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. stanoví podmínky, za nichž soud není povinen nařídit jednání, neznamená to ovšem, že soud je k této úvaze oprávněn bez ohledu na žalobní námitky; § 76 odst. 1 s. ř. s. není výjimkou z dispoziční zásady. Rozšířený senát zde odkázal na své usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, část VI. (publ. pod. č. 1546/2008 Sb. NSS), v němž uvedl: *„Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek*“. Dovodil, že výklad v tomto usnesení provedený není oporou názoru, že k vadám podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přihlíží soud vždy z moci úřední; soud tak může učinit jen za určitých podmínek, a to v případě, *„kdy rozhodnutí vůbec není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek. Tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu (či z jeho absence), nebo z rozhodnutí samého, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry. Směřují-li tedy žalobní námitky proti vadám podřaditelným ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., soud podle tohoto ustanovení rozhodnutí zruší bez jednání. Nesměřují-li však žalobní námitky proti takovým objektivně existujícím vadám, může tak soud učinit, pouze pokud vady brání přezkumu v mezích žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl. Ustanovení § 76 odst. 3 věty druhé s. ř. s. umožňující zrušení rozhodnutí (případně vyslovení nicotnosti) z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 v případě, že tyto vady vyjdou najevo až při jednání, umožňuje soudu využití postupu podle § 76 i tam, kde vady nebyly zjevné v rámci přípravy jednání, ale vyšly najevo až při něm; vady ovšem musí být rovněž natolik závažné, že znemožňují, aby soud posoudil věc v mezích žalobních námitek. Zrušení rozhodnutí bez ohledu na žalobní námitky je ve všech těchto případech pouhým důsledkem toho, že vady jsou takového charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu.“*

[42] Určujícím v případě přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí je proto kvalita a rozsah žalobní argumentace v řízení před krajským soudem, která předurčuje i rozsah soudního přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného i obsah a kvalitu rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42). Naopak pokud by krajský soud překročil rámec žalobou vymezený, šlo by o *„jinou vadu řízení před soudem“* s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Tento postup by představoval zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť je jím odňato právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7Afs 216/2006 - 63). Míra precizace žalobních bodů tedy do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta, (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, sp. zn. 4 As 3/2008, publikovaný pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[43] V daném případě bylo proto rozhodné, jak žalobce v žalobě vyjádřil skutkové a právní výhrady proti napadenému rozhodnutí žalovaného. Na správním soudu je, aby z případné obsáhlé argumentace podle jejího obsahu a smyslu vymezil především námitky ve vztahu k předmětu správního řízení relevantní a s nimi se zevrubně vypořádal. Ponechat stranou však nelze, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů v podstatě rovněž předurčuje možný rozsah a konkretizaci žalobních bodů vůči němu ze strany účastníků řízení, ovlivňuje tak možnost jejich konkrétního skutkového a právního tvrzení. Zvolený způsob obrany vyžaduje proto od soudu jistou obezřetnost a důslednost při vymezení žalobních tvrzení relevantních pro přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí, nebo namítaných vad řízení, které mu předcházelo.

[44] V daném případě je nesporné, že žalobní námitky směřovaly proti vadám řízení a rozhodnutí žalovaného podřaditelným ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., podstatné pro posouzení důvodnosti žaloby bylo, zda jde o vady objektivně existující a natolik intenzivní, že soud měl napadené rozhodnutí zrušit.

[45] Stavebník /žalobce/ v žalobě shrnul průběh řízení, a poukázal na to, že v rozhodnutí ze dne 23. 5. 2007, č. j. výs. 271/06R, stavební úřad podrobně zdůvodnil, že se nejedná o povolení výjimky z § 50 odst. 8 vyhl. OTP1, protože posuzovaná stavba není drobnou stavbou uvedenou v tomto ustanovení. Namítl procesní vady ve smyslu § 76 s. ř. s. Za prvé nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů, neboť po konstatování průběhu řízení vlastní odůvodnění je uvedeno až v druhé polovině 4. strany. Tvrdil, že žalovaný odkazuje na v předchozím průběhu řízení vydané rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. 28 Ca 176/2001, a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003 - 106, a vůbec se nevypořádal se změněnou skutečností spočívající v tom, že v mezidobí byl zrušen § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1, na nějž oba rozsudky odkazovaly. Ani jedno z rozhodnutí nevysvětluje jaký důsledek má zrušení § 50 odst. 8 OTP1 na probíhající řízení a jak hodnotí důkazy, které si stavební úřad vyžádal a stavebník předložil v březnu 2007. Za druhé namítl, že správní orgány vzaly za základ skutkový stav, který je v rozporu se spisy, neboť vycházely z předchozích rozsudků soudů, že se jedná o novou doplňkovou stavbu, která měla podléhat § 50 odst. 8 OTP1, ačkoliv dle jím doložených dokladů stavební úřad již dříve seznal, že jde o přestavbu původní samostatné doplňkové stavby, kterou koupil spolu s rodinným domem a která byla zapsána v katastru nemovitostí (k tomu odkázal na kopii znaleckého posudku ze dne 26. 6.1993, č. 657-107/93). Za třetí namítal podstatné porušení ustanovení o řízení [§ 3 odst. 2, § 32, § 34, 47 a 59 zákona č. 71/1967 Sb. (správní řád)], mj. vytkl, že po téměř čtyřleté nečinnosti mu stavební úřad neposkytl delší lhůtu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí.

[46] V další části III. namítal nezákonnost rozhodnutí. Žalovaný nereflektoval jím předložené podklady, nevyzval jej k jejich doplnění, aplikoval již zrušené ustanovení § 50 odst. 8 OTP1, neřídil se požadavkem § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, resp. v době rozhodování správních orgánů již účinného ustanovení § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v původním znění (dále jen „nový stavební zákon“), neboť žalobci nelze nijak přičítat nečinnost stavebního úřadu od roku 2007 až do konce roku 2011.*(V další části žaloby opakoval důvody, z nichž dovozuje, že změna stavby nenarušuje sousedské vztahy, viz níže).*

[47] Vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů a vadu zjištění skutkového stavu, který je v rozporu se spisy, stěžovatel tak podle obsahu žaloby předně spatřoval v aplikaci § 50 odst. 8 vyhlášky OTP1; dovolával se změny skutkových zjištění a právního posouzení stavby povolené v roce 1996 a v souvislosti s tím, nedůvodně nařízeného odstranění změn této stavby.

[48] Ze spisu plyne, že rozhodnutí orgánů obou stupňů v řízení o nařízení odstranění změny stavby (přístavby a stavebních úprav) se opírá o rozsudky soudů v této věci dříve vydané a pro další postup je má správní orgán za závazné. Přitom správní orgány obou stupňů (a tento závěr aproboval i krajský soud) vycházely z toho, že v navazujícím řízení po vydání rozsudků dospěl stavební úřad k závěru, že stavba pravomocně umístěná a povolená v roce 1996 není novou stavbou, ale přestavbou stavby již existující (v katastru nemovitostí zapsané jako jiná stavba). Předmětem řízení o odstranění nebo dodatečném povolení se staly jen a pouze odchylky od stavu povoleného stavebním povolením z roku 1996 (viz závěr krajského soudu v bodu [18] shora).

[49] V souladu se zákonem tak v řízení o nařízení odstranění změny stavby, zahájeném v roce 2000 ex offo, byla předmětem posouzení část stavby provedená v rozporu se stavebním povolením z roku 1996 a sledován návrat do původního povoleného stavu (restitutio in integrum). Dodatečné povolení části stavby provedené v rozporu se stavebním povolením bylo podmíněno („dodatečným“) prokázáním, že provedená změna oproti stavebnímu povolení zákonné požadavky, ve standardní situaci požadované v řízení o vydání stavebního povolení, splňuje (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 18/2011 - 117 ze dne 23. 11. 2011).

[50] Ve vztahu k žalobní námitce vůči aplikaci § 50 odst. 8 OTP 1 a rozporované vázanosti předchozími vydanými rozsudky a k poukazu žalobce na rozhodnutí ze dne 23. 5. 2007, č. j. výs. 271/06R, však bylo rozhodné, že stavební úřad, potažmo žalovaný při nařízení odstranění změny stavby vzaly za základ, že *„rozhodnutí řešila stavbu v řízení o jejím dodatečném povolení a o udělení výjimky pro tuto stavbu, která jí však udělena nebyla“*.

[51] Ze správního spisu přitom plyne, že řízení o povolení výjimky pro celou předmětnou stavbu bylo zastaveno (rozhodnutí ze dne 13. 2. 2007, č. j. výs. 567/05), protože stavba byla pravomocně povolena rozhodnutím v roce 1996. Řízení o povolení výjimky pro změnu stavby (přístavby a stavebních úprav) bylo zastaveno stavebním úřadem usnesením ze dne 23. 5. 2007, č. j. výs. 271/06R, a to proto, že nemělo být vůbec vedeno. Stavební úřad totiž *„po prostudování podkladů, nově doložených skutečností a s přihlédnutím k dosavadnímu průběhu řízení dospěl k závěru, že dosud uplatňované námitky mířily a míří k pojmu „drobná stavba“ a jejímu vymezení, resp. jejímu případnému umístění na pozemku se stavbou již existující jakožto stavbou hlavní. Pojem „drobná stavba“ nebyl ovšem v době rozhodování o povolení stavby v tehdy platném znění zákona č. 50/1976 Sb., vymezen; pojmové vymezení těchto staveb bylo provedeno toliko v ustanovení § 3 prováděcí vyhlášky č. 85/1976 Sb. S drobnými stavbami spojoval tehdy platný stavební zákon v § 55 odst. 2 možnost jejich ohlášení“*. S odkazem na citaci § 45 odst. 1 a 2 vyhl. č. 83/1976 Sb. o obecných technických požadavcích na výstavbu stavební úřad dospěl k tomu, že v r. 1996 byla podána žádost o umístění a povolení stavby, nikoli ohlášení stavby drobné, ale o

povolení stavby „objektu pro letní ubytování“, která mohla mít rozsah stavby dokonce větší než stavba jednoduchá resp. nejméně stavby jednoduché, přičemž charakter stavby má zřetelně doplňkovou funkci. Stavba jednoduchá byla pojmově vymezena v podzákonném právním předpisu (§ 2) a povolená stavba zcela vyhovovala definici tam uvedené v odst. 1 písm. c), stavba přízemní, jejíž zastavěná plocha nepřesáhla 300m^2 zastavěné plochy a výšku 15m. Nepřekročila výšku 3,5m (tedy nepochybně vyhověla i podmínce stavby drobné) a zastavěnou plochou 90,52m2 resp. po prodloužení o 2,05m x 4,8m vyhověla podmínkám stanoveným tehdy platnými právními předpisy. Podle stavebního úřadu, i kdyby předmětem řízení o výjimce bylo nyní překročení rozsahu stavby o 9,84m^2, šlo by o překročení v rozsahu stavby drobné dle předpisů platných po roce 1998. Závěr stavebního úřadu zněl, že pro povolení výjimky nebyl dán v minulosti důvod a stavebník byl opakovaně uveden správními orgány v omyl. Pro posouzení neshledal stavební úřad rozhodným čl. II odst. 5 zákona č. 83/1998 Sb. *(novela stavebního zákona z roku 1976 účinná od 1. 7. 1998, kterou bylo do tohoto zákona vloženo ustanovení § 138a a 139b, pozn. soudu)*, protože řízení o odstranění stavby bylo již vedeno v souladu s novou úpravou, avšak obecné požadavky na výstavbu byly posuzovány zmatečně, protože bylo o umístění a povolení rozhodnuto před účinností této nové úpravy. Dovodil dále, že rozsudky soudů sice správně konstatují nedostatečnost dokazování a další formální pochybení, avšak (dle rozsudku NSS č. j. 1 A 629/2002 - 25 publ. pod č. 73/2004) nejde o rozpor se závěry rozsudků, neboť tyto se vůbec nezabývaly vztahem shora citovaných předpisů a jejich aplikací na uvedenou věc a stavební úřad respektoval základní výhrady a dokazování doplnil. Žalovaný sice v odvolacím řízení toto rozhodnutí zrušil, ale se závěrem stavebního úřadu, že vedené řízení o výjimce z § 50 odst. 8 OTP1 bylo vzhledem k charakteru věci zmatečné a nemělo být vůbec vedeno, se ztotožnil a zastavil řízení s tím, že se žádost po zrušení uvedeného ustanovení stala zjevně bezpředmětnou (viz shora rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2007, bod [11] shora).

[52] V roce 2007 stavebník/stěžovatel/ z předně uvedených rozhodnutí ve věci udělení výjimky pro změnu stavby tak seznal, že pro umístění a povolení celé stavby v roce 1996, ale ani pro její následnou a dosud nepovolenou změnu (přístavbu a stavební úpravy) není udělení výjimky z § 50 odst. 8 OTP1 zákonem požadováno, že *výchozí situace z hlediska potřeby výjimky byla nesprávně posouzena a že byl opakovaně uveden správními orgány v omyl.* V důsledku nových zjištění skutkového stavu věci a jeho posouzení stavebním úřadem, aprobovaným žalovaným, bylo deklarováno, že nejde ani o rozpor se závěry dříve vydaných rozsudků soudů. Změny stavby oproti stavu povolenému v roce 1996 měly být podle uvedených rozhodnutí posouzeny samostatně až v řízení o odstranění změny stavby či jejím dodatečném povolení. Změna skutkových zjištění a právního posouzení v řízení o udělení výjimky nemohla být bez dalšího v navazujícím řízení o odstranění stavby opomenuta.

[53] Stěžovateli je proto nutné přisvědčit, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, potažmo stavebního úřadu o nařízení odstranění změny stavby (vydaná až po cca 4. letech), pokud se dovolávala závěru, že „výjimka pro tuto stavbu udělena nebyla“, popř. závaznosti dříve vydaných rozsudků soudů stran udělení výjimky z § 50 odst. 8 OTP1, byla nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a skutkový stav, který byl vzat za základ, byl v rozporu se spisy. Obecně platí, že vázanost správních orgánů soudním rozhodnutím je prolomena, dojde-li ke změně skutkového stavu, tzn. k novým skutkovým zjištěním, nebo

ke změně právního stavu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 80/2008 - 67 ze dne 9. 10. 2008).

[54] Krajský soud sice neopomenul zcela poukaz stěžovatele v žalobě na rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 23. 5. 2007, č. j. výs. 271/06R, z něhož argumentace uvedená v žalobních bodech napadajících vady řízení dle § 76 odst. 1 s. ř. s. vycházela, dovodil naopak, že řízení o udělení výjimky bylo nesprávně zastaveno. Výtce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů stran aplikace § 50 odst. 8 OTP1 však přesto nepřisvědčil. Ze „vskutku stručného" odůvodnění rozhodnutí žalovaného sám seznal, že jím žalovaný vyjádřil závěr, že je nutno na aplikaci uvedeného ustanovení v daném případě trvat (viz shora bod [17]) a tento závěr shledal správným (body [18]-[20]). Podle krajského soudu řízení o udělení výjimky z § 50 odst. 8 OTP1 „bylo zjevně nesprávně zastaveno", neboť jí bylo i nadále zapotřebí. Současně však žalobcem namítané vady řízení neshledal, a to i přesto, že uznal, že stavební úřad měl žalobce poučit, že může v přiměřené lhůtě podat novou žádost o udělení výjimky *„nyní ovšem posuzovanou podle § 21 odst. 6 vyhl. OTP2.*" Celý chybný postup nakonec aproboval z důvodu, že žaloba nenapadá konkrétně závěr stavebních úřadů o rozporu změny stavby s územním plánem (viz body [22] a [23] shora).

[55] Z odůvodnění napadeného rozsudku plyne vnitřní rozpor. Pakliže krajský soud dovodil, že pro dodatečné povolení změny stavby bylo nadále třeba povolení výjimky, pak z logiky věci nelze klást stěžovateli k tíži, že se proti zastavení řízení o udělení výjimky nebránil, jestliže mu stavební úřad vysvětlil, že povolení výjimky v daném případě zákon nevyžaduje (že byl uveden správními orgány v omyl). Zcela v souladu s tím v podané žalobě proto namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí o nařízení odstranění změny stavby mohlo být v souladu se zákonem vydáno jen ve dvou případech. Buď daná změna stavby povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu vůbec podle právní úpravy na věc dopadající nevyžadovala (jak dovodil stavební úřad, potažmo žalovaný v posledním rozhodnutí vydaném v řízení o výjimce), a pak mohl odstranění stavby stavební úřad nařídit pro nesplnění jiných požadavků zákona (ale řádně zdůvodněných), nebo povolení takové výjimky právní úprava vyžadovala, a pak mohlo dojít k nařízení odstranění stavby jen, byla-li žádost o ni zamítnuta (i např. současně s nařízením odstranění změny stavby). Procesní vada řízení (i s ohledem na cca čtyřletou nečinnost stavebního úřadu), spočívající v absenci poučení stěžovatele, že stavební úřad v řízení o odstranění stavby nadále (resp. nově) trvá na nutnosti povolení výjimky, a bez jejího udělení změnu stavby dodatečně nepovolí, tak zkrátila stěžovatele v jeho právech na řádný procesní postup a měla vliv na zákonnost rozhodnutí.

[56] Ke sporné otázce povolování výjimek podle § 50 odst. 8 OTP 1 Nejvyšší správní soud v dané věci pro úplnost odkazuje na svůj rozsudek ze dne 21. 7. 2010, č. j. 6 As 5/2009 - 102, v němž mj. uvedl:

„Jádrem sporu je v daném případě možnost udělení výjimky z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP pro stavbu bazénu o zastavěné ploše 47,32 m². Taková stavba není – podle kvalifikace stavebního zákona - stavbou drobnou (§ 139b odst. 7), ale pravděpodobně stavbou jednoduchou (§ 139b odst. 5 - pravděpodobně proto, že kvalifikací stavby dle kritérií a terminologie stavebního zákona se v řízení nikdo explicitně nezabýval). Městský soud ve svém uvážení o věci vyjádřil, že *„[z ustanovení §§ 50 odst. 8 a 61 vyhlášky OTP a § 138a odst. 2 stavebního zákona] je zcela zřejmé, že výjimka z ust. § 50 odst. 8 citované vyhlášky se může týkat pouze garáže, drobné stavby nebo stavby pro podnikání, přitom půjde zejména o výjimku z maximální možné zastavěné plochy či maximální výšky takových staveb"*. S touto úvahou se Nejvyšší správní soud naprosto neztotožňuje. Výjimku z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP je dle názoru Nejvyššího správního

soudu možné udělit nejen z rozměrů stavby, ale také z výčtu přípustných staveb – bude-li ovšem splňovat další kritéria stanovená právními předpisy (§ 138a odst. 2 stavebního zákona), zejm. řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými technickými požadavky. Žalobci se mýlí, pokud ve svém vyjádření uvádějí, že *„podle ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona je možné povolit jen výjimku z parametrů stavby pro podnikatelskou činnost (viz § 50 odst. 8 vyhlášky OTP), nikoli však z parametrů stavby drobné. Parametry drobné stavby totiž neurčuje vyhláška OTP ani prováděcí předpis, ale bezvýjimečně zákon, a to stavební zákon v ustanovení § 139b odst. 7 písm. a)“* nebo pokud uvádějí, že pouze z parametrů rozměrů 16 m² plochy a 4,5 m výšky u podnikatelské stavby - jako jediných exaktně uváděných - lze povolit odůvodněnou výjimku dle § 61 vyhlášky OTP. Žalobci k otázce přistupují principiálně nesprávně, pokud tvrdí, že podle ust. § 50 odst. 8 vyhlášky OTP věta 1. rozčlenění textu podle žalobců (viz výše) neumožňuje povolit žádnou smysluplnou výjimku z parametrů drobné stavby stanovených zákonem. V daném případě je totiž přípustné udělit výjimku *nikoli pouze z rozměrů a parametrů* stavby, ale i *z výčtu* zde uvedených typů staveb. Vyplývá to z následujících skutečností: Podle ust. § 138a odst. 2 stavebního zákona je možné výjimky z obecných technických požadavků povolit pouze z těch ustanovení prováděcích právních předpisů, z nichž povolování výjimek tyto předpisy výslovně umožňují. Podle § 61 cit. vyhlášky lze za podmínek stanovených v § 138a stavebního zákona v odůvodněných případech povolit výjimku mj. z ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky. V citovaném ustanovení není uvedeno žádné omezení, které by se týkalo zúženého obsahového rozsahu možností udělené výjimky. V ustanovení jsou vyjmenovány taxativně pouze tři typy staveb, které lze na pozemku s rodinnými domy umístit. Možnost udělení výjimky znamená, že je možné umístit i jiné, než zde vyjmenované typy staveb (tedy např. ne pouze stavbu drobnou, ale i stavbu jednoduchou ve smyslu vymezení, členění a definic typů staveb dle stavebního zákona uvedených v § 139b) - ovšem pouze za dalších - „výjimkových“ - podmínek (viz § 61 vyhlášky OTP, § 138a stavebního zákona).

Tomuto výkladu napovídá i genealogie řešeného ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Již vyhláška č. 85/1976 Sb. (tj. předchozí vyhláška o obecných technických požadavcích na výstavbu) obsahovala ve svém § 45 obdobné ustanovení, které bylo ovšem mnohem obecnější a mělo vést k tomu, aby stavby umísťované na pozemcích rodinných domů vzhledově nenarušovaly rodinný dům a nezhoršovaly životní prostředí (odst. 2 citovaného ustanovení). Toto ustanovení však nebylo – i pro svou obecnost – příliš dodržováno, a proto došlo k jeho zpřísnění výčtem v ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP. Toto ustanovení je sice koncipováno striktněji a rigidněji, - ovšem je zde zase dána možnost povolení výjimky, která by měla umožnit právě posoudit konkrétní okolnosti případu a zohlednit místní podmínky a vhodnost stavby v dané lokalitě a typu zástavby (např. jiná situace bude při umísťování staveb na pozemcích při rodinných domech ve městě, jiná na venkově, jiná v případě malého a již značně zastavěného pozemku, jiná v případě velmi rozlehlého pozemku, kde není žádný důvod jej nevyužít vhodně zvolenou stavbou atd.). Citované ustanovení mělo vést k ukázněnějšímu využívání pozemků u rodinných domů, oproti nadměrnému využívání pozemků zastavováním těchto pozemků řadami dalších staveb, a to často staveb nevhodných v prostředí rodinných domů.

Za zásadní v daném typu řízení dle § 138a stavebního zákona shledává Nejvyšší správní soud zkoumání, zda řešením podle povolené výjimky nebyl porušen účel sledovaný obecnými technickými požadavky. Je třeba konstatovat, že touto otázkou - zásadní pro výjimkové řízení - se nikdo v řízení řádně nezabýval. Účelem existence ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky OTP není „doplňkovost stavby“, jak bez bližšího vysvětlení uvádí ve svém odůvodnění žalovaný, ale účelem citovaného ustanovení je ochrana vzhledové a uživatelské kvality bezprostředního okolí rodinných domů, zachování estetiky pozemků s rodinnými domy, kvalitního a klidového prostředí v obytné zástavbě, jakož i zajištění nezhoršování životního prostředí nevhodnými a rušícími, nebo velikostně či jinak nepřiměřenými stavbami a ochrana proti vzhledovému a estetickému narušení prostředí množstvím menších nevhodných staveb, či nadměrnému využívání, až zneužívání pozemků při rodinných domech přehnanou a množstevně, velikostně i funkčně nevhodnou doplňkovou či jinou zástavbou. Smyslem a účelem citovaného ustanovení tedy je zajištění kvalitního životního prostředí v okolí rodinných domů a vzhledové i jiné nenarušování a nezatěžování klidového (rekreačního) prostředí rodinných domů, a nikoli zablokování veškeré zástavby nad 16 m² zastavěné plochy a 3 m hloubky, či 4,5 m² výšky. Bylo by ostatně i nesmyslné a nelogické, kdyby na pozemcích rodinných domů nebylo možno umístit např. jímku, studnu (která není stavbou drobnou), ale právě i bazén nad 16 m², tedy nad rozměry drobné stavby, a celou řadu jinak na pozemku RD přípustných, či vhodných staveb. Takovou nelogickou blokaci zákonodárce jistě nezamýšlel (výklad reductio ad absurdum). Podpůrně poukazuje NSS také na stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 17. 4. 2000, č. j. K 143/00, *„K aplikaci ustanovení § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb.“, publikované ve Stavebně správní praxi, příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj č. 3/2000, str. 6 cit. přílohy, které výslovně konstatuje, že výjimka se uděluje (také) z typů staveb, nikoli jen ze zde stanovených exaktních rozměrů stavby pro podnikatelskou činnost: „Vzhledem k tomu, že toto ustanovení je uvedeno v § 61, lze z něj povolit výjimku. Tzn. pokud se uvažuje o umístění jiné stavby, než vyhláška uvádí, je třeba řešit její umístění a povolení na základě řízení o výjimce.*“(Konec citace).

[57] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal napadený rozsudek krajského soudu v rozporu se zákonem; oporou jeho výroku totiž nemůže být ani závěr, že žaloba není důvodná (*je odsouzena k nezdaru od počátku*) proto, že stěžovatel konkrétně nenapadl závěr žalovaného, že změna stavby je v rozporu s územním plánem.

a) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného stran obrany proti námitkám sousedů.

[58] Rozpor stavby povolené v roce 1996 s územním plánem sousedé nenamítali; tuto námitku vznesli až v řízení o odstranění, resp. dodatečném povolení změny stavby. Rozsudky soudů v tomto řízení dříve vydané vytkly stavebnímu úřadu resp. žalovanému, že se přezkoumatelně nevypořádal s námitkami sousedů.

[59] V řízení o povolení výjimky stavební úřad opakovaně rozpor s územním plánem nezjistil. V rozhodnutí ze dne 20. 7. 2006 (str. 2) uvedl, že se projednává změna již povolené stavby v roce 1996 a nikdo proti tomuto stavebnímu povolení námitky nevznesl, stavba je situována jako doplňková na zahradě o ploše 3 534m^2, kde stojí rodinný dům o zastavěné ploše 281m^2, jinými stavbami není pozemek zatížen. Stavební úřad dospěl k tomu, že nebyly porušeny regulativy funkčního ani prostorového uspořádání ani limity využití území stanovené v úplatném územním plánu. Ve vyjádření obce D. k odvolání proti tomuto rozhodnutí byl uvedený závěr potvrzen, doplněno bylo, že stavba obdobných proporcí a mírně odlišným půdorysem byla postavena současně se stavbou hlavní před 100 lety.

[60] V rozhodnutí o odvolání ze dne 5. 12. 2006 (str. 9) žalovaný konstatoval, že se zabýval regulativy funkčního využití území a prostorového uspořádání a limitů využití území v závazných částech územního plánu obce D., které jsou přílohou č. 1 k vyhlášce č. 1/1996. Tyto regulativy vylučují stavby pro individuální rekreaci, stavby pro výrobu a skladování stavby a činnosti narušující pohodu prostředí. „*Stavba pro letní ubytování byla v roce 1996 povolena jako nová, samostatná stavba a není z ploch individuální bytové zástavby charakteru čistého bydlení vyloučena*“. Rovněž v rozhodnutí ze dne 23. 5. 2007, č. j. výst 271/06R, o zastavení řízení o výjimce pro změnu stavby byl učiněn závěr, že stavba není v rozporu s územním plánem.

[61] Nemůže být proto dostatečným zdůvodněním opačný závěr stavebního úřadu v rozhodnutí o odstranění stavby (po čtyřech letech), že: „*Protože se stavba nachází v ploše individuální bytové zástavby čistého bydlení, která nepřipouští novou výstavbu objektů pro individuální rekreaci, a protože původní název stavby hovoří o „objektu pro letní ubytování“, je důvodná i námitka (zde sousedů) rozporu s územním plánem.*“ Nadto vyjádřil-li stavební úřad pochybnost, o jakou stavbu se nevlastně jedná. V odvolání žalobce proti rozhodnutí o nařízení odstranit změny stavby (rozšíření půdorysu, změnu tvaru střechy a komín) proto toliko namítl, že „*rozpor s územním plánem je dvakrát nesmyslný, neboť takový detail územní plán nemůže kvalifikovaně upravovat, neboť mu to nepřísluší*“(viz bod [14] shora). Žalovaný ke všem námitkám sousedů, jimž bylo stavebním úřadem vyhověno, pak toliko uvedl, že (opět v návaznosti na vydaná rozhodnutí soudů) s jejich posouzením stavebním úřadem souhlasí.

[62] Namítl-li stěžovatel v žalobě nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, potažmo stavebního úřadu s ohledem na změnu skutkového stavu věci a právního posouzení, nadto byla-li již dříve vydaná rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost ohledně vypořádání námitek podaných sousedy dříve vydanými rozsudky zrušena, nelze než zopakovat, že stejným deficitem ve vztahu k vyhovění všem námitkám sousedů resp. nyní

k obraně stěžovatele vůči nim trpí i nyní napadené rozhodnutí žalovaného. Není zřejmé, zda a jaký konkrétní rozpor oproti požadavkům § 22 odst. 1, § 13 a § 4 odst. 1 OTP1 daná změna stavby vykazuje, a to konkrétně ani z rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný se odvolací námitkou stavebníka proti závěru stavebního úřadu, jímž (a to naopak oproti předchozím rozhodnutím) vyhověl i námitce sousedů, že stavba je v rozporu s územním plánem, vůbec nezabýval. Stejně jako v případě dalších odvolacích námitek proti výroku o vyhovění námitkám sousedů toliko na odůvodnění stavebního úřadu odkázal. Odvolací orgán sice může - v případě, že se ztotožňuje s argumentací orgánu prvního stupně - na jeho odůvodnění odkázat, nikoli však v situaci, kdy je odvolacímu orgánu v odvolání předestřena argumentace zpochybňující závěry orgánu prvního stupně a jeho úsudek o věci. Za takové situace prostý odkaz nepostačuje, žalovaný se měl dostatečně konkrétně a srozumitelně s každou odvolací námitkou vypořádat a uvést důvody, proč se k závěrům stavebního úřadu /pokud je jeho rozhodnutí obsahuje/ přiklání (k tomu srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 5/2009 - 102, str. 112). Rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné.

[63] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného bránila krajskému soudu vypořádat i další námitky uvedené v žalobě. Žalobce tvrdil, že stavba je v souladu se zástavbou území, s jeho architektonickými a urbanistickými souvislostmi a znaky, takto argumentoval i v odvolání právě ve vztahu k závěru o rozporu s územním plánem. K provedeným změnám, které bylo nařízeno odstranit, uváděl (opakovaně i v řízení), že při provádění stavby po dohodě se sousedy snížil o 0,7 metru zeď stavby na hranici mezi pozemky, jež byla původně nejvyšším bodem stavby, z nějž se svažovala pultová střecha do pozemku žalobce, a zřídil střechu s nejvyšším bodem uprostřed, čímž podstatně zlepšil světelné podmínky na sousedním pozemku. V rámci odchylek pouze došlo ke změně střechy sedlové, s hřebenem po celé délce stavby, na střechu valbovou, u níž je hřeben kratší, protože na obou koncích je střecha cca v 1/3 délky zkosená, což opět nezhoršilo zastínění sousedního pozemku, ke kterému dochází podle odborného posouzení ve spise pouze krátce při východním slunci v některých měsících roku. Za významnější považoval zastínění svým rodinným domem (hlavní stavbou) a stromy na pozemku sousedů. Pokud jde o komín, tvrdil, že po dohodě se sousedy není užíván k vytápění a plynový kotel je vyústěn do zahrady žalobce na severní straně, což není předmětem sporu mezi sousedy. Konkrétní vliv této změny stavby oproti stavu povolenému v roce 1996, zda došlo např. ke zhoršení osvětlení a oslunění obytných místností v nemovitosti sousedů apod., čili zjištění, zda došlo k zásahu do práv sousedů nad přípustnou míru, které mělo být oporou pro nařízení odstranění změny stavby, nebylo nijak posouzeno ani odůvodněno.

[64] Nepřezkoumatelnost závěrů orgánů obou stupňů proto ztížila i možnou konkrétní obranu stěžovatele v žalobě. Se závěrem krajského soudu o zamítnutí žaloby s odkazem na absenci konkrétní námitky proti nesouladu změny stavby s územním plánem, nelze proto souhlasit (a to i bez ohledu na stěžovatelem až ke kasační stížnosti připojené Sdělení MÚ D. ze dne 1. 8. 2014, č. j. 1115/2014-SU-2, dle něhož je stavba v souladu s územním plánem).

V. Závěr a náklady řízení

[65] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů shledal kasační stížnost opodstatněnou, a proto zrušil rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného napadené žalobou, pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[66] Žalovaný, popř. stavební úřad v dalším řízení nejprve posoudí, zda daná změna stavby provedená v rozporu se stavebním povolením vůbec vyžadovala či vyžaduje udělení výjimky. Dojde-li k závěru stejnému jako stavební úřad v usnesení ze dne 23. 5. 2007, resp. sám žalovaný v rozhodnutí ze dne 17. 12. 2007, že daná konkrétní změna stavby žádnou výjimku nepotřebuje, řádně zjistí, zda jsou zde konkrétní skutečnosti bránící jejímu dodatečnému povolení, či nikoli (tzn., zda změna stavby zasahuje do práv sousedů nad přípustnou míru) a rozhodnutí o nařízení odstranění změny stavby (popř. o jejím dodatečném povolení) řádně zdůvodní.

[67] Učiní-li oproti tomu opačný závěr, že tato konkrétní změna stavby vyžaduje udělení výjimky, oznámí jej účastníkům řízení a poskytne jim náležité poučení. Případně podanou novou žádost o udělení výjimky, při respektování procesních práv účastníků řízení, následně posoudí z hlediska splnění podmínek pro její udělení a rozhodne o nařízení odstranění změny stavby či jejím dodatečném povolení. Rovněž i zde platí, že rozhodnutí bude vycházet z náležitě zjištěného stavu věci i stran dopadů změny stavby do práv vlastníků sousedních pozemků a bude obsahovat konkrétní důvody, proč té které námitce účastníka řízení bylo či nebylo vyhověno.

[68] Původního žalobce v řízení před krajským soudem zastupoval advokát JUDr. Ivo Palkoska, který ve věci učinil celkem pět úkonů (převzetí zastoupení, podání žaloby, podání návrhu na přiznání odkladného účinku, účast u jednání, podání kasační stížnosti). Stěžovatelka, v postavení jeho nástupce, měla ve věci úspěch, proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů v řízení. Tato sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000Kč za podání žaloby, ve výši 5.000Kč za podání kasační stížnosti, a za podání návrhu na odkladný účinek v řízení před krajským soudem a v řízení o kasační stížnosti po 1.000Kč (celkem 10.000Kč).

[69] Zástupce v řízení učinil celkem pět úkonů, z toho 2 úkony po 2.100Kč (převzetí zastoupení a podání žaloby), a návrh na přiznání odkladného účinku žalobě tj, poloviční úkon za 1.050Kč, v době před 1. 1. 2013, k tomu mu náleží náhrada hotových výdajů 3 x po 300Kč [§ 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování advokátních služeb, dále „advokátní tarif“]. Za účast u jednání před krajským soudem 24. 7. 2014 mu náleží náhrada za jeden úkon po 3.100Kč a jedenkrát paušální náhrada pod 300Kč, a náhrada za cestovné ve výši 360Kč, celkem náhrada nákladů za zastupování před krajským soudem činí 9 910Kč.

[70] V řízení o kasační stížnosti přísluší zástupci náhrada za jeden úkon (podání kasační stížnosti, včetně návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti) a náhrada hotových výdajů, celkem ve výši 3.400Kč.

[71] Zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se celková náhrada za zastupování 13.310Kč zvyšuje o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 2.795Kč. Celková výše odměny po zaokrouhlení tedy činí 26.105 Kč. Tato odměna bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 23. března 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu