

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobců: **a) Ing. D. Š., b) Bc. M. Š., M.Sc.,** oba zastoupeni JUDr. Antonínem Janákem, advokátem se sídlem nám. TGM 142, Příbram, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,** se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 A 70/2011 - 66,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I.
Průběh dosavadního řízení

Stavebník J. H. podal dne 13. 6. 2005 u Městského úřadu Dobříš (stavebního úřadu) žádost o vydání stavebního povolení na stavební úpravy „přestavba garáže – zřízení bytové jednotky k autodílně X., M. 1113“, na pozemcích st. p. č. 2566 a p. č. 348/87 v k. ú. X. K žádosti byla přiložena projektová dokumentace, včetně požární zprávy, konstatující přesah požárně nebezpečného prostoru objektu na pozemek p. č. 348/86 ve vlastnictví manželů K. (v současné době se tento pozemek nachází ve vlastnictví D. K.) a tudíž zasahující i do požárně nebezpečného prostoru garáže stojící na hranici tohoto pozemku, a dále přesah požárně nebezpečného prostoru stávajícího skladu v severní části autodílny, která byla součástí stavby, na pozemek p. č. 348/48 patřící žalobcům. Stavební úřad svým rozhodnutím ze dne 24. 10. 2005, č. j. Výst. 4128/2005 – Ko, stavbu povolil. Stavební

úpravy stávajícího objektu autodílny spočívaly v modernizaci autodílny a ve vybudování bytové jednotky, přičemž měl zůstat zachován charakter stavby a autodílny. Stavební úřad dospěl k závěru, že stavebními úpravami nedojde ke změně charakteru stavby a nebude se jednat o stavbu rodinného domu, a proto není nutné projednávat případnou výjimku z § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb. o obecných technických požadavcích na výstavbu, v relevantním znění (dále jen „vyhláška č. 137/1998 Sb.“) týkající se odstupových vzdáleností pro rodinné domy. Pokud jde o výjimku týkající se požárně nebezpečného prostoru podle § 17 odst. 5 vyhlášky č. 137/1998 Sb., stavební úřad konstatoval, že výjimka týkající se zásahu tohoto prostoru na sousední pozemek p. č. 348/86 (pozemek původně ve vlastnictví manželů K.) byla projednána a povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 9. 2. 2004, č. j. Výst. 475/2004-Ko. Pokud jde o pozemek ve vlastnictví žalobců (pozemek p. č. 348/48), stavební úřad konstatoval, že zrušením stávajícího skladu u autodílny jeho vybouráním a následným dozděním obvodové zdi nebude požárně nebezpečný prostor na tento sousední pozemek p. č. 348/48 zasahovat, jelikož přestane existovat. Tuto změnu stavby (spočívající ve zrušení skladu, jeho zbourání a nahrazení zdivem, jež vyplní vzniklou mezeru v obvodovém zdivu) stavební úřad stanovil jako podmínku provedení stavební úpravy (podmínka č. 12 rozhodnutí o povolení stavební úpravy).

Žalobci uplatnili dne 5. 6. 2006 u žalovaného podání označené jako *„návrh na zahájení přezkumného řízení dle ustanovení § 94 a násl. správního řádu“* směřující proti rozhodnutí stavebního úřadu. V podání namítali především, že s nimi v řízení před stavebním úřadem nebylo jednáno jako s účastníky, dále pak namítli rozpor povolené stavby s požárními předpisy. Žalovaný rozhodnutím v přezkumném řízení ze dne 4. 8. 2006, č. j. 106010/2006/KUSK, rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. Stavebník podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, na jehož základě Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 30. 11. 2007, č. j. 37332/2006-83/2255, rozhodnutí žalovaného vydané v přezkumném řízení zrušilo a přezkumné řízení zastavilo. Ministerstvo pro místní rozvoj dospělo k závěru, že nebyly splněny podmínky pro zrušení rozhodnutí stavebního úřadu v přezkumném řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj podali žalobci správní žalobu, která byla usnesením Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2009, č. j. 6 Ca 39/2008 – 45, odmítnuta jako nepřípustná, neboť městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., jímž by bylo zasaženo do práv a povinností žalobců. Účastník původního správního řízení může dát toliko podnět k provedení přezkumného řízení, který není návrhem, jenž by toto přezkumné řízení zahajoval. Na přezkoumání pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení nemá účastník právní nárok, jedná se o dozorčí, nikoliv opravný prostředek. Zastavením přezkumného řízení se tedy právní postavení žalobců nezměnilo. Proti tomuto usnesení podali žalobci kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 33/2010 – 75, zamítl, neboť se ztotožnil s uvedenými závěry městského soudu.

Jako *obiter dictum* pak Nejvyšší správní soud uvedl, že podání žalobců ze dne 1. 6. 2006 sice bylo označeno jako návrh na zahájení přezkumného řízení, avšak správní orgán je povinen posuzovat podání účastníků podle jeho skutečného obsahu, bez ohledu na to, jak je označeno (§ 37 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud dále konstatoval:

„Podáním stěžovatelů bylo zpochybněno vymezení okruhu účastníků řízení. Otázka účastenství je pro zákonnost správního řízení zcela zásadní a správní orgán ji nemůže ponechat v pochybnostech. Ustanovení § 84 správního řádu předpokládá i situaci, kdy odvolání proti rozhodnutí podá osoba, se kterou správní orgán nejednal jako s účastníkem řízení. Odvolací správní orgán v takovém případě musí jako předběžnou otázku posoudit, zda tato osoba měla či neměla být účastníkem řízení, dle výsledku tohoto posouzení odvolání posoudit jako včasné, opožděné nebo nepřípustné. Z ustanovení § 84 správního řádu vyplývá, že pochybnosti ohledně správného vymezení účastníků musí být ze strany správních orgánů primárně řešeny cestou řádných opravných prostředků. Ze spisové dokumentace předložené k projednávané věci nelze zjistit, zda správní orgán na základě podání stěžovatelů zahájil pouze přezkumné řízení, či zda tvrzení stěžovatelů prověřoval též z hlediska § 84 správního řádu. Pokud by se tak nestalo, je ze strany stěžovatelů namístě se tohoto posouzení domáhat. Správní orgán byl povinen dle obsahu podání rozhodnout, zda může být odvoláním podaným ve lhůtě dle § 84 správního řádu či nikoliv a z jakých důvodů. Takové rozhodnutí by též bylo na základě případné žaloby přezkoumatelné ve správním soudnictví.“

Žalobci dne 7. 9. 2010 uplatnili u žalovaného požadavek na posouzení podání ze dne 1. 6. 2006 jako odvolání podaného opomenutými účastníky řízení. Žalovaný následně vydal rozhodnutí datované dnem 23. 12. 2006 (zjevná chyba v psaní, neboť rozhodnutí reaguje na rozsudek Nejvyššího správního soudu a účastníkům bylo dle spisového materiálu odesláno dne 3. 2. 2011), č. j. 019322/2011/KUSK, kterým posoudil odvolání žalobců jako přípustné a včasné, ovšem nedůvodné, proto ho zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 10. 2005, č. j. Výst. 4128/2005 – Ko. Dle žalovaného byl ve stavebním povolení vyloučen zásah požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek žalobců a v odůvodnění napadeného rozhodnutí stavební úřad dostatečně uvedl důvody, které ho k tomuto závěru vedly. Stavby garáže a autodílny jsou dle názoru Ministerstva pro místní rozvoj, na který žalovaný odkázal, stavbami doplňkovými k rodinnému domu stavebníka, nejedná se tedy o další hlavní stavbu na pozemku stavebníka.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci správní žalobu, v níž namítali, že stavební úřad nedostatečně posoudil žádost stavebníka o výjimku z § 17 odst. 5 vyhlášky č. 137/1998 Sb., neboť kvůli nedostatečným podkladům nebylo možné zjistit, zda se tato výjimka vztahovala k povolené stavbě, která je předmětem nyní posuzované věci. Dle žalobců se na ni vztahovat nemohla, neboť v rozhodnutí o povolení výjimky nebyly uvedeny pozemky, na kterých měla být povolená stavba umístěna. Dle názoru žalobců nebylo ani možné tuto výjimku vydat, neboť požárně nebezpečné prostory povolené stavby a stavby garáže na pozemku manželů K. do sebe vzájemně zasahovaly, což nebylo dle tehdejších požárních norem přípustné. Stavební úřad měl v dané souvislosti požádat o stanovisko Hasičský záchranný sbor.

Dále žalobci nesouhlasili s názorem, který žalovaný údajně převzal z rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj, podle něhož sice mělo dojít k pochybení v souvislosti s rozhodnutím o povolení výjimky, nikoliv však natolik závažnému, aby odůvodňovalo zásah do pravomocného rozhodnutí. Dle názoru žalobců nešlo o pravomocné rozhodnutí, neboť takovým se stává až řádným doručením rozhodnutí o odvolání opomenutým účastníkům (tedy žalobcům).

Městský soud rozsudkem ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 A 70/2011 – 66, žalobu zamítl. Připustil, že žalobou napadené rozhodnutí bylo relativně úsporné a že byl zavádějící poukaz žalovaného na to, že je při posouzení odvolací námitky týkající se tvrzeného přesahu požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek žalobců vázán výše uvedeným rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj, které navíc nebylo Nejvyšším správním soudem nijak „potvrzeno“, jak uváděl žalovaný, neboť Nejvyšší správní soud se jím v citovaném rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 33/2010 – 75, meritorně nezabýval. Odůvodnění žalovaného sice beze zbytku neodpovídalo § 68 odst. 3 správního řádu, nicméně žalovaný v něm odkázal na rozhodnutí stavebního úřadu s tím, že byl vyloučen zásah požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek žalobců, přičemž v odůvodnění tohoto správního rozhodnutí prvního stupně byly dostatečně uvedeny důvody, které k tomuto závěru vedly. Městský soud v daném ohledu rovněž odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, sp. zn. 6 A 825/95, podle něhož správní soud nemusí přistoupit ke zrušení správního rozhodnutí v případech, kdy i přes nedostatečné odůvodnění jeho písemného vyhotovení jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Z tohoto pohledu byl dle městského soudu podstatný právě odkaz žalovaného na obsah odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu.

Městský soud dále poukázal na podmínku stanovenou v rozhodnutí stavebního úřadu spočívající ve vybourání skladu u autodílny a jeho nahrazení obvodovým zdivem tak, aby požárně nebezpečný prostor nezasahoval na pozemek žalobců, a rovněž na povolení výjimky vzhledem k pozemku ve vlastnictví manželů K. Z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá posuzování těchto dvou otázek odděleně a žalobci dle městského soudu ve vztahu ke svému vlastnímu pozemku nic konkrétního nenamítají. Jako irelevantní posoudil městský soud jedinou námitku týkající se pozemku žalobců, resp. zásahu požárně nebezpečného prostoru na pozemek žalobců, jelikož rozhodnutí stavebního úřadu již s žádným požárně nebezpečným prostorem ve vztahu k pozemku žalobců nepočítá. Pokud jde o námitky žalobců týkající se zákonnosti udělené výjimky, resp. její použitelnosti v předmětném správním řízení, městský soud je posoudil jako přesahující rozsah námitek, které lze v případě žalobců jako účastníků stavebního řízení dle § 59 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „dřívější stavební zákon“), připustit. Žalobci mohou v souvislosti s posuzovanou stavbou namítat pouze zásah do práv, která mají k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, jak judikoval Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 24. 2. 2006, č. j. 8 Ca 266/2004 – 34. Nemohou tedy uplatňovat námitky, které se týkají práv dalších osob.

Ohledně námitek vad správního řízení vyplývajících z opomenutí žalobců jako jeho účastníků, které žalobci vznesli až při soudním jednání, městský soud konstatoval, že tyto námitky byly uplatněny poté, co uplynula lhůta pro podání žaloby. Podle § 71 odst. 2 věty poslední s. ř. s. přitom platí, že rozšířit žalobu o další žalobní body lze pouze ve lhůtě pro podání žaloby. Městský soud proto k těmto námitkám nepřihlédl.

II.
Obsah kasační stížnosti

Žalobci (stěžovatelé) napadají rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelé především namítají nezákonný postup městského soudu, neboť soud přes své konstatování, že rozhodnutí žalovaného je stručné a chybí mu náležité odůvodnění, nerozhodl o zrušení tohoto rozhodnutí, a dospěl k tomu, že vada je zhojena, neboť jsou chybějící skutkové okolnosti obsahem správního spisu. Oporou pro rozhodnutí městského soudu se přitom stal zastaralý a překonaný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, sp. zn. 6 A 825/95, což narušuje přesvědčivost odůvodnění rozhodnutí soudu. I městský soud připustil, že žalovaný procesně pochybil, a proto bylo dle stěžovatelů jeho povinností rozhodnutí žalovaného zrušit, nikoliv legalizovat takový postup.

Stěžovatelé jsou toho názoru, že přiznání jejich účastenství až v řízení před žalovaným činí ve svých důsledcích rozhodnutí správního orgánu nicotným, jelikož byla porušena jejich základní práva jako účastníků řízení. Jestliže se tedy jednalo o nicotné rozhodnutí, měl k této zásadní námitce stěžovatelů městský soud přihlédnout i bez návrhu a neměl ji odmítat s poukazem na § 71 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatelé také navázali na svoji argumentaci v žalobě, ve které namítali přesah požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek p. č. 348/86, který byl dříve ve vlastnictví manželů K. Otázku požární bezpečnosti považovali za vyšší hodnotu, kterou má právo namítat každý účastník, zpochybnili přesnost výpočtů šíření požáru, a tvrdili, že tato jejich námitka není relevantní pouze, pokud by ji vznesli vlastníci pozemku p. č. 348/86. Ti mohli být ohroženi o něco více než stěžovatelé, avšak to nic nemění na tom, že stěžovatelé jsou ohroženi také, a to i přes podmínku č. 12 uloženou rozhodnutím o povolení stavební úpravy. Faktem zůstává, že do povolené stavby zasahuje požárně nebezpečný prostor stávající drobné stavby na pozemku p. č. 348/86, což je dle norem pro požární bezpečnost, v relevantním znění, nepřípustné.

Stěžovatelé dále poukázali na to, že městský soud v napadeném rozsudku (ovšem v jeho rekapitulační části – pozn. NSS) citoval závěr stavebního úřadu, podle něhož nebylo třeba posuzovat případnou výjimku z § 8 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb. týkající se odstupových vzdáleností pro rodinné domy, neboť nemělo dojít ke změně charakteru stavby a nemělo se jednat o stavbu rodinného domu. Dle názoru stěžovatelů stavebník záměrně neuvedl svou projektovou dokumentaci do souladu s faktickým stavem ani s právní regulací a snažil se postupovat pro účely schvalování jednotlivých změn „salámovou metodou“ odmítanou v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelé dle svého tvrzení již v roce 2004 upozorňovali stavební úřad, že jde o stavební povolení na stavbu, která dle tvrzení stěžovatelů splňovala definici rodinného domu obsaženou v § 3 vyhlášky č. 137/1998 Sb., a to rozlohou plochy určené k bydlení i vzhledem ke svému účelu spočívajícímu v trvalém bydlení. Stěžovatelé také upozornili stavební úřad na § 50 odst. 8 vyhlášky č. 137/1998 Sb., který zabraňoval stavbě dvou rodinných domů na jednom pozemku. Dále také stavebník žádal o povolení výjimky pro stavbu na hranici pozemku a nedodržel při tom odstupové vzdálenosti stavby. Rovněž nerespektoval územní

plán a v roce 2006 provedl masivní stavební úpravy měnící půdorys, parametry a vzhled budovy.

Stěžovatelé dále uvádějí jakýsi výčet dalších tvrzených (blíže nespecifikovaných) pochybení stavebníka, resp. porušení právních předpisů z jeho strany, a to: nerespektování příslušného územního plánu, včetně jeho regulativů, účelové vyřazení (patrně stěžovatelů) jako účastníků řízení, účelové převedení stavby na jiného vlastníka (nicméně druha dcery původního vlastníka), účelové dělení pozemku na základě pouhého souhlasu úřadu v roce 2008 (oddělení dané stavby od pozemku se stávajícím prvým rodinným domem původního vlastníka, stavební povolení bylo vydáno dne 24. 10. 2005 pro původního vlastníka p. H, ale kolaudace proběhla ve prospěch F. J., protože dne 3. 6. 2008 došlo k rozdělení původního pozemku a ke změně vlastnických práv), účelová nová stavební řízení s cílem ztráty kontinuity se zjištěnými nedostatky stavebního řízení původního vlastníka, následné povolení nástavby dalšího podlaží stavby na hranici pozemku při nedodržení odstupové vzdálenosti, neexistence vlastního přístupu na nově vzniklý stavební pozemek (vstup pouze přes cizí pozemek původního vlastníka), nezahrnutí parkovacích ploch, přístupových cest, terasy, pergoly ani bazénu do koeficientu zastavěnosti, povolení i přes nedořešené sítě technického vybavení (vodovod, kanalizace, elektřina), které jsou vedeny k bytové jednotce stavebníka přes sousední pozemky, nekonkretizovaný způsob vsakování srážkových vod atd., opakovaně nejednoznačná a nepřesná projektová dokumentace, opakovaně nejednoznačná nebo přímo vadná vlastní terminologie označování stavby, následný opakovaný rozpor mezi tím, co stavebník žádá, tím, co úřad povoluje, a tím, co je uvedeno v dokumentaci, manipulace s daty projektů, příp. „přehlížení“ chybných dat předkládané dokumentace, postupné navyšování rozměrů stavby do výšky i do šířky, účelové posuzování zastavěnosti pozemku podle neplatných norem, účelové vynechávání nebo manipulace s některými prvky dokumentace stavby, účelové vynechávání jiných zastavěných částí pozemku (bazén, pergola, příjezdové plochy) ve vztahu ke koeficientu zastavěnosti.

Dle stěžovatelů tedy stavebník použil „salámovou metodu“, aby nejprve rozdělil pozemek, převedl stavbu garáže a autodílny na F. J., který v roce 2009 požádal o vydání územního rozhodnutí pro přestavbu bytové jednotky k autodílně na rodinný dům. Jednotliví stavebníci tak oklikou získali potřebná povolení ke stavbě rodinného domu, o která usilovali již v roce 2004.

Na závěr stěžovatelé vznesli požadavek, aby soud prostudoval podání ze dne 19. 2. 2013, označené jako „odvolání proti rozhodnutí ze dne 4. 1. 2013. Tato listina má dle stěžovatelů obsahovat určité argumenty, které vyšly najevo až po uplynutí lhůty k doplnění žaloby.

Z výše uvedených důvodů navrhují stěžovatelé zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

III.
Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření především zdůraznil, že pokud se stěžovatelé považují za oprávněné vznášet námitku přesahu požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek

jiného vlastníka, jsou vždy povinni tvrdit a osvědčovat skutečnosti, které považují za zásah do svých vlastnických práv. V žalobě ani v kasační stížnosti podle žalovaného skutečnosti dokládající, v jakém směru může být přesah požárně nebezpečného prostoru stavby na cizí pozemek zásahem do vlastnických práv stěžovatelů, uvedeny nejsou. Pokud jde o pozemek p. č. 348/86 v k. ú. X, na který má požárně nebezpečný prostor přesahovat, byla u něj povolena výjimka již rozhodnutím správního orgánu prvního stupně a na pozemek stěžovatelů požárně nebezpečný prostor nemůže zasahovat díky podmínce č. 12 rozhodnutí o povolení stavební úpravy. Stěžovatelé sice tvrdí, že mohou namítat přesah požárně nebezpečného prostoru stavby, jelikož se jedná o požární bezpečnost jakožto vyšší hodnotu, avšak podle platných norem v rámci požárně technického posouzení stavby musí autorizovaná osoba vypracovat požárně technickou zprávu stavby, přičemž stěžovatelé nepředložili jiné požárně technické posouzení stavby vypracované k tomu způsobilou osobou, které by bylo v rozporu s požární zprávou předmětné stavby. Svůj názor stěžovatelé odůvodnili pouze tvrzením, že oheň je silný živel, jenž se neřídí tabulkami, čímž vyjádřili nesouhlas s odborným posuzováním požární bezpečnosti staveb v České republice.

Pokud jde o stížní námitky vztahující se k tvrzenému použití „salámové metody“, stěžovatelé je neuplatnili ani ve svém odvolání ani v žalobě. Tyto námitky se také týkají i jiných správních řízení, ve kterých je mohli stěžovatelé jako účastníci předkládat. Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

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

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatelů, podle níž je rozhodnutí žalovaného nicotné, jelikož jim nebylo umožněno účastnit se řízení v prvním stupni, a tudíž mělo být rozhodnutí žalovaného městským soudem zrušeno z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 – 113 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), uvedl, že odvolací správní orgán nemusí ve všech případech zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pokud se ukáže, že nedošlo k oznámení rozhodnutí správním orgánem prvního stupně účastníkovi řízení. Přitom je však dle tohoto rozhodnutí třeba *„rozlišovat mezi účastníky řízení, se kterými správní orgán první instance v řízení jednal, ale pak jim z nějakého důvodu (např. v důsledku opomenutí)*

rozhodnutí neoznámil, a účastníky, se kterými správní orgán vůbec nejednal, neboť je za účastníky řízení nepokládal. Zatímco v prvém případě je daný účastník opomenut pouze při oznamování rozhodnutí a jinak měl možnost hájit svá práva v řízení před správním orgánem prvního stupně, v druhém případě trpí prvostupňové rozhodnutí závažnou vadou již jen proto, že bylo zcela znemožněno určitému subjektu se správního řízení účastnit a uplatňovat v něm své námitky, což lze zpravidla jen stěží napravit v odvolacím řízení. Nelze přitom vyloučit, že v konkrétních případech bude na místě i v takových situacích dát přednost dobré víře účastníků v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude např. tehdy, když opomenutý účastník v odvolání uvede pouze zjevně nedůvodné námitky a je evidentní, že i kdyby účastníkem řízení byl od počátku, tak by to na jeho výsledku nic nezměnilo, případně když je jím činěné úkony možno považovat za šikanózní, představující zneužití práva. Avšak takový postup by měl být spíš výjimečný a pečlivě odůvodněný. Neměl by být nadužíván a zejména by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných" účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na § 84 odst. 3 správního řádu a na dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně".

Žalovaný tedy měl podrobně odůvodnit, z jakého důvodu se v tomto případě jedná o výjimečnou situaci, která jej opravňuje vypořádat se s námitkami směřujícími k posouzení věci samé. Ve většině případů opomenutého účastníka stavebního řízení bude povinností odvolacího orgánu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit a věc mu vrátit k novému projednání a rozhodnutí, resp. pokud by již došlo k započetí realizace stavby, mělo by být stavební řízení zastaveno a zahájeno řízení o odstranění již existující stavby s možností, aby stavebník podal žádost o její dodatečné povolení. Žalovaný ovšem neodůvodnil, z jakého důvodu se nepřiklonil k tomuto převažujícímu postupu a proč tedy věc považoval za výjimečný případ.

Rozhodnutí žalovaného tudíž trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nikoli však nicotností ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s., k níž je třeba přihlížet za všech okolností i bez návrhu, tedy z úřední povinnosti. Nicotnost může být dle ustálené judikatury způsobena pouze těžkou vadou, jako je absolutní věcná nepříslušnost správního orgánu či jiný srovnatelně závažný nedostatek, pro který se má za to, že správní rozhodnutí vůbec nebylo účinně vydáno (srov. též § 77 správního řádu), což rozhodně není daný případ. Je tedy třeba brát v úvahu, že v daném případě příslušná námitka poukazující na uvedenou vadu rozhodnutí žalovaného v žalobě skutečně absentovala a nebyla ani do konce lhůty pro podání žaloby doplněna, ačkoli v souladu se zásadou koncentrace řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyjádřené v § 71 odst. 2 s. ř. s. lze žalobu rozšířit o nové žalobní body pouze ve lhůtě pro její podání (§ 72 odst. 1. s. ř. s.). Příslušnou námitku stěžovatelé uplatnili až při jednání městského soudu, učinili tak tedy zjevně opožděně.

U vad řízení podle § 76 odst. 1 s. ř. s. přitom soudní řád správní výslovně neuvádí, že je možné k nim přihlédnout z úřední povinnosti, tedy nad rámec vázanosti krajského soudu žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ovšem ve svém usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS, dospěl k závěru, že krajský soud je *„oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů"*. Nicméně námitky, které stěžovatelé

řádně uplatnili v žalobě, se týkaly pouze požárně nebezpečného prostoru stavby, tyto námitky městský soud vypořádal, aniž by mu v tom bránila výše popsaná vada rozhodnutí žalovaného. Ačkoliv bylo v daném případě vhodnější, aby městský soud zdůvodnil, proč se nezabýval předmětnou otázkou podrobněji než jen poukazem na opožděnost námitky stěžovatelů, a aby se tedy vypořádal s citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, lze konstatovat, že v konečném důsledku městský soud nepochybil, pokud k uvedené vadě rozhodnutí žalovaného bez řádně a včas uplatněné žalobní námitky nepřihlédl. Uvedená stížní námitka tedy není důvodná.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami týkajícími se požárně nebezpečného prostoru stavby, přičemž se plně ztotožnil s jejich hodnocením ze strany městského soudu. Pokud jde o námitku tvrzeného přesahu požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek stěžovatelů, již městský soud připomněl, že § 17 odst. 5 vyhlášky č. 137/1998 Sb. definoval požárně nebezpečný prostor stavby jako „*prostor kolem hořící stavby, ve kterém je nebezpečí přenesení požáru sáláním tepla nebo padajícími částmi stavby*“ a stanovil, že tento prostor „*nesmí přesahovat hranici stavebního pozemku*“. Městský soud zároveň případně konstatoval, že původní stavba, jejíž změna měla být povolena, vykazovala přesah požárně nebezpečného prostoru na pozemek stěžovatelů, nicméně úpravou navrženou v požární zprávě měl být tento nebezpečný prostor zcela odstraněn. Tato nezbytná úprava byla promítnuta jako závazná podmínka č. 12 daného stavebního povolení a zároveň bylo, jak důvodně shledal městský soud, v tomto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dostatečným způsobem vysvětleno, že po předmětné stavební úpravě požárně nebezpečný prostor na pozemek stěžovatelů již vůbec zasahovat nebude. Za této situace Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem rovněž v tom, že se sice žalovaný měl odvolací námitkou stěžovatelů týkající se uvedené otázky zabývat důkladněji (a ne se pouze odvolat na právní názor vyplývající z rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj vydaného v přezkumném řízení, od něhož se přitom při posouzení jiné otázky, a to účastenství stěžovatelů ve stavebním řízení, zjevně odchýlil), že však toto jeho pochybení nemělo v daném případě vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů, neboť dle ustálené judikatury tvoří rozhodnutí správního orgánu v prvním a druhém stupni jeden celek, přičemž v daném případě je uvedená otázka dostatečně vysvětlena již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a správnost jeho závěrů lze přezkoumat na základě skutečností, který vyplývají ze správního spisu. Na uvedených závěrech nic nemění ani odkaz městského soudu na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, sp. zn. 6 A 825/95, který nelze, v rozsahu výše uvedených závěrů, považovat za překonaný.

Městský soud také zcela správně odmítl věcně posoudit námitku, která se vztahovala k přesahu požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek původně ve vlastnictví manželů K., k čemuž byla stavební úřadem povolena výjimka z § 17 odst. 5 vyhlášky č. 137/1998 Sb. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. není koncipována jako *actio popularis*, není tedy (na rozdíl od žaloby dle § 66 s. ř. s.) podávána k ochraně veřejného zájmu, ale naopak žalobce musí tvrdit a následně i prokázat zkrácení svých vlastních subjektivních práv žalobou napadeným rozhodnutím. Ostatně dotčení na subjektivních právech je ve většině případů podmínkou již účastenství ve správním řízení a v daném případě žalovaný vycházel z toho, stěžovatelé byli účastníky stavebního řízení dle § 59 odst. 1 písm. b) dřívějšího stavebního zákona, že tedy jejich vlastnická práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich mohou být stavebním povolením přímo dotčena, a od tohoto jejich postavení, jak správně poznamenal městský

soud, se také odvíjel rozsah námitek, které mohli uplatňovat ve správním řízení i v následném soudním řízení správním. Stěžovatelé v kasační stížnosti dále naznačují jakési nepřímé dotčení přesahem požárně nebezpečného prostoru stavby na pozemek původně ve vlastnictví manželů K., přitom však ani konkrétně netvrdí, natož aby doložili reálně hrozící nebezpečí, že požár případně vzniklý v souvislosti s požárně nebezpečným prostorem předmětné stavby na pozemku, který byl původně ve vlastnictví manželů K., by se dále šířil na pozemek stěžovatelů.

Pokud jde o námitky směřující proti údajnému postupu stavebníka „salámovou metodou“, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ty z nich, které se vůbec vztahují k nyní posuzovanému řízení, stěžovatelé neuplatnili řádně a včas v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohli, resp. stěžovatelé nevysvětlují, co jim v takovém postupu bránilo, pouze odkazují na listinu označenou jako „odvolání proti rozhodnutí ze dne 4. 1. 2013“, s tím, že „*určité argumenty*“ uvedené v tomto podání „*vyšly na světlo*“ až po uplynutí lhůty k doplnění žaloby; není však zřejmé, o které argumenty z tohoto podání, které není kasační stížností ani jejím doplněním, by se mělo jednat ani do jaké míry se kryjí s námitkami uplatněnými poprvé až v samotné kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že tyto námitky jsou dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS, a ze dne 14. 3. 2014, č. j. 5 As 72/2013 - 27).

V.
Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, měl by tedy vůči stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; v tomto řízení mu však nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 22. února 2017

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu