ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **PhDr. E. H.**, zast. JUDr. Radovanem Zubkem, advokátem se sídlem Dykova 2, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Malinovského náměstí 3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: E.ON Distribuce, a.s. se sídlem Lidická 36, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2015, čj. MMB/0116732/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 7. 2017, čj. 30 A 85/2015-61,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části města Brna, Brno – Židenice rozhodnutím ze dne 8. 1. 2015, čj. BZID 12903/14/OVÚP/Pro dodatečně povolil *„změnu dokončené stavby bytového domu J. 52, č. p. 1753, pozemek par. čís. X, k. ú. Ž., obec B., v tomto rozsahu:*

- *stavební úpravy 1. a 2. nadzemního podlaží (NP) spojené se změnou v užívání na kanceláře*
- *stavební úpravy podkroví za účelem vybudování dvou bytových jednotek (bez zvýšení hřebene střechy v úrovni +10,4 m ve dvorní i uliční části a bez změny sklonu střechy)*

- *přípojky elektro, plynu, vody a kanalizace v pozemku par. č. X, k. ú. Ž., obec B.*

Provedenou změnou stavby se změnil bytový dům J. 52 na administrativní provozovnu se dvěma byty.“

Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný shora specifikovaným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného shledal krajský soud nedůvodnou. Ztotožnil se s tím, jak správní orgány vyhodnotily soulad stavby s veřejným zájmem. Úpravu směrné části Územního plánu města Brna krajský soud nepřezkoumával, neboť žalobce napadl pouze správní rozhodnutí a na výzvu, aby sdělil, zda chtěl zahájit i jiný typ řízení, nereagoval. Nepřisvědčil též argumentaci žalobce, podle níž žalovaný ignoroval zrušení Aktualizace ÚPmB a vysvětlil, proč k tomuto závěru došel. Krajský soud shledal, že se žalovaný zabýval souladem s platnou územně plánovací dokumentací; stavba se nachází ve stabilizovaných plochách všeobecného bydlení, kde je předmětný typ stavby přípustný. Při vypořádání žalobních námitek, týkajících se zastínění, vycházel krajský soud ze znaleckého posudku M. T., který vyšel ze schválené projektové dokumentace a podle jehož posudku je proslunění bytových jednotek nadlimitní. Podrobně též vyložil, z jakých důvodů nebral v potaz znalecké posouzení Ing. J. K. Krajský soud konečně neshledal nedodržení podmínek pro vydání dodatečného povolení ani nedostatky v posouzení možného zhoršení pohody bydlení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též jen „stěžovatel“) kasační stížnost.

[4] Stěžovatel namítl, že závěr, podle kterého nelze ze správního spisu usuzovat o nezákonných průtazích správních orgánů, které by mohly způsobovat nezákonnost rozhodnutí, učinil krajský soud bez věrohodného odůvodnění; stěžovatel považuje tento závěr za neadekvátní a nesprávný. Ještě v roce 2011 nebyla stavba v souladu s veřejným zájmem (žalovaný rozhodnutím z 8. 11. 2011 zrušil dodatečné povolení stavebního úřadu z 11. 4. 2011) a nezákonné průtahy v řízení tak způsobily nezákonnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud opomenul množství stížností na nečinnost stavebního úřadu i opakované výzvy k činnosti. Podle stěžovatele bylo správní řízení „*zcela neospravedlnitelným způsobem provázeno fatálními průtahy*“; stěžovatel má za to, že „*stav způsobený správním orgánem nemůže být napraven tím, že se bude čekat do r. 2012, kdy se MČ Brno – Židenice snažila celý stav zhojit v zájmu stavebníka podáním žádosti, aby byla provedena úprava směrné části Územního plánu města Brna, a to úpravou funkčního typu stabilizované plochy BC-stab. na BO-stab. pro celou jižní část plochy podél ulice J. mezi ulicemi R. a P. a celkové výměře 2800 m². (...) je zřejmé, že dodatečné povolení tak nemohlo být vydáno až do r. 2013, neboť stavba se nacházela v ploše čistého bydlení, a tak nebyla a ani nemohla být v souladu s veřejným zájmem.*“ Citované namítl stěžovatel i v žalobě, tato námitka však vypořádána nebyla.

[5] Krajský soud podle stěžovatele nepostupoval správně, snažil-li se zhojit postup správních orgánů, které jako základní argument uvedly, že „*stavebník musí v řízení prokázat, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem*“ namísto toho, aby „*stavebník*

jednoznačně prokázal, že stavba je v souladu s veřejným zájmem“. Odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, čj. 10 Ca 220/2004-26, publ. pod č. 804/2006 Sb. NSS, a na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 403/98. Stěžovatel má stále za to, že dodatečným povolením stavby došlo k nezákonnému zásahu do jeho vlastnických práv, protože stavebník neprokázal soulad s veřejným zájmem, tedy nebyly splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby.

[6] Stěžovatel namítl, že závěr krajského soudu, podle kterého se žalovaný se zrušením aktualizace územního plánu vypořádal a neignoruje ji, nemá oporu v napadeném rozhodnutí. Stavební úřad posuzoval soulad stavby výhradně ve vztahu k aktualizaci účinné od 14. 8. 2014, nehodnotil soulad se změněnou směrnou částí územního plánu; uvedeným se nezabýval ani žalovaný.

[7] K posouzení zastínění stěžovatel namítl, že by se mělo vycházet ze skutečného stavu stavby (z její obhlídky); není-li místnost využívána, nelze s ní počítat. Ze znaleckého posudku M. T. nelze vycházel, neboť jeho závěry se snaží vyhovět snaze správních orgánů o legalizaci nezákonné stavby. Podle stěžovatele měl být zadán nový znalecký posudek.

[8] Stěžovatel namítl, že krajský soud nekriticky převzal závěry správních orgánů o nezvýšení hřebene střechy a nezvýšení hraniční zdi, aniž by je konfrontoval s obsahem správního spisu; z odůvodnění není zřejmé, zda bylo provedeno dokazování.

[9] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, podle kterého žalovaný „*[z]cela dostatečným, transparentním a správným způsobem zdůvodnil především možnou míru zastínění žalobcova pozemku.*“, neboť se řešilo pouze zastínění budovy.

[10] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud přesvědčivým a vyčerpávajícím způsobem vyhodnotil žalobní námitky a v kasační stížnosti nejsou uvedeny žádné nové skutečnosti, které by vyvracely jeho závěry. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[12] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[14] Krajský soud usnesením ze dne 23. 5. 2017, čj. 30 A 85/2015-56, stěžovatele vyzval, aby sdělil, zda se domáhá zahájení i jiného typu řízení než toho, kterým se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného; uvedl, že nebude-li stěžovatel na výzvu reagovat, bude krajský

soud vycházet z toho, že žaloba směřuje proti rozhodnutí žalovaného, a poučil ho, o čem soudy ve správním soudnictví rozhodují. Stěžovatel na výzvu nereagoval. Krajský soud proto správně vycházel z toho, že stěžovatel podal pouze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. a nenapadl úpravu směrné části Územního plánu města Brna – ul. J. 52 ze dne 12. 9. 2012, kterou provedl Magistrát města Brna na žádost Úřadu městské části Brno, Brno – Židenice, ani Opatření obecné povahy č. 3/2014 – Změna Územního plánu města Brno „Aktualizace ÚPmB“, vydané Zastupitelstvem města Brna 17. 6. 2014, účinné od 14. 8. 2014 a následně zrušené rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, čj. 67 A 15/2014-551. Stěžovatel podanou žalobou brojil proti rozhodnutí žalovaného, který zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí dodatečně povolující změnu dokončené stavby. Z uvedeného musí vycházet i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti.

[15] Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s argumentací stěžovatele, který z důvodu průtahů v řízení před správními orgány považuje správní rozhodnutí za nezákonná, a to s ohledem na údajnou účelovost tohoto postupu správních orgánů. Judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2006, čj. 6 Ads 50/2005-63), dospěla k závěru, že průtahy řízení nepředstavují takovou vadu, která by odůvodňovala zrušení správního rozhodnutí vydaného po příslušných lhůtách. Dotčený účastník správního řízení se takovému jednání může bránit podáním žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, podat následně žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., případně se domáhat náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Nejvyšší správní soud v tomto směru nezpochybňuje, že správní orgány zřejmě v řízení nepostupovaly dostatečně rychle, ale jen z toho nelze dovodit, že je nutné napadené rozhodnutí zrušit pro nezákonnost. Rovněž krajský soud nevyloučil možnou existenci průtahů, neshledal však, že by uvedené mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Jednotlivými průtahy se přitom zcela správně nezabýval detailně, neboť takový přezkum by byl na místě, podal-li by stěžovatel žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu; v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu byl jeho závěr vyjádřený v konečném rozhodnutí odůvodněn dostatečně.

[16] Správní řízení tvoří jeden celek do pravomocného rozhodnutí; vady prvostupňového řízení i rozhodnutí lze odstranit v řízení odvolacím. Proto není podstatné, že se stavební úřad v prvostupňovém správním rozhodnutí zabýval souladem dodatečně povolené změny stavby s územním plánem účinným od 14. 8. 2014, byť byla tato aktualizace územního plánu rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2015, čj. 67 A 15/2014-551, zrušena. Žalovaný totiž uvedené ve svém rozhodnutí zohlednil a výslovně uvedl: *„K aktualizaci Územního plánu města Brna vyhlášené opatřením obecné povahy 3/2014 již nelze přihlédnout, neboť toto opatření obecné povahy bylo v mezidobí zrušeno rozsudkem Krajského správního soudu v Brně. Zrušení aktualizace územního plánu na posouzení věci nic nemění, neboť změna směrné části územního plánu byla provedena již dříve a s aktualizací územního plánu nesouvisí.“* Žalovaný rovněž posoudil soulad dodatečně povolené změny stavby s územně plánovací dokumentací po její změně na žádost Úřadu městské části Brno, Brno – Židenice; uvedl: *„Dle této územně plánovací dokumentace se posuzovaná stavba nachází ve stabilizovaných plochách všeobecného bydlení, kde je předmětný*

typ stavby přípustný.“ Úprava funkčního typu z původní plochy čistého bydlení (BC) na plochu všeobecného bydlení (BO) byla provedena právě úpravou směrné části územního plánu 12. 9. 2012. Žalovaný se proto souladem dodatečně povolené změny stavby se změněnou směrnou částí územního plánu zabýval.

[17] V souzeném případě byla změna stavby dodatečně povolena podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 83/1998 Sb., (dále jen „stavební zákon“), podle kterého *[s]tavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění b) stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.*

[18] K prokazování souladu dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem již Nejvyšší správní soud judikoval, že soulad stavby s veřejným zájmem prokazuje stavebník, a to předložením podkladů a dokladů jako k žádosti o stavební povolení. Sledování existence veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby se musí v každém jednotlivém případě uskutečňovat z hlediska posouzení splnění podmínek uvedených v § 88 odst. 1 písm. b) věta druhá stavebního zákona. Správní orgány, případně soud, které posuzují případnost rozhodnutí o dodatečném povolení stavby tak zkoumají především splnění předpokladů uvedených v citovaném ustanovení za slovem „zejména“ (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2005, čj. 3 As 33/2004-68).

[19] V souzeném případě jak stavebník, tak správní orgány svým povinnostem dostáli. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, a to aniž by se snažil zhojit nesprávný postup správních orgánů, jak (nedůvodně) namítl stěžovatel. V rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby je výslovně uvedeno, že stavebník splnil požadavky podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, pročež stavební úřad dospěl k závěru, že *„stavba je v souladu s veřejným zájmem.“*; zákonu ne zcela odpovídající formulace obsažená v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí (*„[s]tavebník také musí v řízení prokázat, že stavba není v rozporu s veřejnými zájmy“*) nezakládá důvod pro kasaci výroku rozhodnutí z důvodu tvrzené nezákonnosti. Z přezkoumatelného závěru krajského soudu je patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný i jakým způsobem postup stavebníka i postup správních orgánů posoudil.

[20] Proto též Nejvyšší správní soud – v souvislosti s uvedenou žalobní, a posléze i kasační námitkou – může odkázat na odůvodnění rozsudku krajského soudu (obsažené zejména v jeho odst. [16]), v němž je po právu opačná argumentace v konkrétní žalobcově věci s ohledem na obsah spisů přiléhavě odmítnuta jako formalistická.

[21] Správní orgány postupovaly v souladu se závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, čj. 10 Ca 220/2004-26, publ. pod č. 804/2006 Sb. NSS, neboť neaplikovaly správní uvážení, ale vycházely z toho, že stavebník prokázal splnění všech podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (či

ohlášení). Nemohlo tak dojít ani k dodatečnému povolení neoprávněné stavby (viz nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 403/98) a vlastnické právo stěžovatele zasaženo nebylo.

[22] Kasační námitka týkající se zastínění je shodná s námitkou žalobní. Nejvyšší správní soud je stejně jako soud krajský názoru, že znalecký posudek M. T. je formálně bezvadný, přezkoumatelný a logicky odůvodněný; tento posudek také popisuje rozdílnost oproti znaleckému posouzení Ing. J. K.; proti tomu stěžovatel nebrojil. V uvedené situaci nebyl důvod k vyžadování dalšího znaleckého posudku.

[23] Pro posouzení věci spíše jen okrajová námitka, podle níž (ve vztahu ke znaleckému závěru posuzujícímu zastínění), není-li místnost využívána, nelze s ní počítat, není důvodná; rozhodným je celý byt, nikoliv jen místnosti, které se stěžovatel podle své vůle rozhodl užívat. Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, z níž vycházeli oba znalci, vymezovala byt jako *soubor místností (...), který svým stavebně technickým uspořádáním a vybavením splňuje požadavky na trvalé bydlení a je k tomuto účelu užívání určen.* Stěžovatel přitom nerozporoval, že i poslední místnost ve dvorním traktu je určena k trvalému bydlení, pouze uvedl, že není zrekonstruována a jako obytná místnost není užívána, což však ničeho nemění na jejím účelovém určení. I tuto místnost je proto potřeba zahrnout do souboru místností, které tvoří byt, jehož proslunění a osvětlení je posuzováno.

[24] Z vypořádání námitek o údajném zvýšení hřebene střechy a hraniční zdi v napadeném rozsudku je zřejmé, z jakých podkladů krajský soud vycházel. Při posouzení stěžovatelem tvrzeného navýšení hřebene střechy uvedl, že *„posouzení znalce M. T. vycházelo z výšky realizované stavby (+10,4m), která je totožná s výškou stavby v projektové dokumentaci“* a ztotožnil se se správními orgány v závěru, podle kterého *„z obsahu správního spisu (jednotlivých dokumentací) neplyne, že by provedenou změnou dokončené stavby, tak jak je charakterizována ve stavebním povolení došlo ke zvýšení hřebene střechy“*. Při posouzení stěžovatelem tvrzeného navýšení hraniční zdi krajský soud odkázal např. na písemnost „Požárně bezpečnostní řešení stavby (...)“, z něhož vyplývá, že zeď je vysoká 2,2 m, s čímž koresponduje projektová dokumentace i rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 14. 10. 2004, čj. 30 C 226/96-111. Námitka nekritického převzetí závěrů správních orgánů je proto nedůvodná.

[25] Závěr, týkající se zastínění stěžovatelova pozemku, přijal krajský soud při vypořádání žalobní námitky o zhoršení pohody bydlení, resp. kvality prostředí. Pohoda bydlení (v nyní platných stavebních předpisech byl tento pojem nahrazen pojmem „kvalita prostředí“ s obdobným obsahem; srov. § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.) je předurčována kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, mezi které patří i oslunění (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2006, čj. 2 As 44/2005-116). Pohoda bydlení, resp. kvalita prostředí je samozřejmě mimo jiné dána též osluněním pozemku; to však bez dalšího neznamená, že se v projednávané věci žalovaný možným zásahem do tohoto žalobcova práva dotčeného dodatečně povolovanou stavbou nezabýval. Také krajský soud neponechal bez povšimnutí žalobní námitku o negativním vlivu stavby na stěžovatelovu *„nemovitost a jeho pohodu bydlení, a to zejména tím, že v důsledku přístavby došlo k poklesu proslunění“* (bod 5. žaloby). V dostatečném rozsahu tuto námitku vypořádal nejen v odstavci [32] svého rozsudku, ale ve značné podrobnosti i v předcházejících odstavcích [21] až [31]. Nejvyšší správní soud považuje vypořádání uvedené žalobní námitky krajským

soudem za adekvátní a neshledává potřebu správné úvahy a závěry krajského soudu znovu opakovat.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení nemá podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí žádné povinnosti uloženy nebyly.

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

V Brně 26. července 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu