



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Pavla Kumprechta a JUDr. Marcely Sedmíkové ve věci žalobců **a) J . B . , b) Mgr. E. O .**, obou zast. JUDr. Jiřím Všetečkou, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Orlická 163, PSČ 500 03, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, PSČ 500 03, za účasti **1) J. B., 2) ALBA invest s.r.o.**, se sídlem Praha, Stodůlky, Petržálkova 2565, PSČ 158 00, **3) Ing. P. D., 4) A. J., 5) Dr. V. M., 6) JUDr. I. K., 7) K. H. , 8) Ing. J. Č., 9) PharmDr. M. Č. a 10) M. R.**, v řízení o společné žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2013, zn. 3323/DS/2013-3-Ma, t a k t o :

- I. **Žaloba žalobkyně b) s e o d m í t á .**
- II. **Žaloba žalobce a) s e z a m í t á .**
- III. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- IV. **Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 12. 3. 2013, zn. 3323/DS/2013-3-Ma, žalovaný zamítl odvolání žalobce a) proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 3. 9. 2012, sp. zn. SZ MMHK/115413/2011 OD1/Kub MMHK/143718/2012, a toto potvrdil. Uvedeným prvoinstančním správním rozhodnutím byla na základě žádosti obchodní společnosti ALBA invest s.r.o., IČ 25977351, Petržilkova 2565, Praha, PSČ 158 00, povolena podle § 118 a 115 zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, dále jen „stavební zákon“, změna stavby „Veřejně přístupné účelové komunikace v lokalitě Jižní svah v obci Vysoká nad Labem“ (dále jen "stavba") na pozemcích v něm konkrétně specifikovaných v katastrálním území Vysoká nad Labem. Žalobci napadli toto rozhodnutí včas podanou žalobou, kterou odůvodnili následujícím způsobem.

I. Obsah žaloby

Žalobci nejprve shrnuli dosavadní průběh řízení, přičemž zmínili, že žalovaným rozhodnutím bylo rozhodnuto o změně stavby před jejím dokončením za situace, kdy je tato již v terénu zřízena, a to v rozporu s jejím stavebním povolením a jeho podmínkami stanovenými k zabezpečení ochrany veřejných zájmů při výstavbě. Podotkli, že stavba je zřízena na jejich pozemcích a že k její změně nedali souhlas, neboť ten dali pouze ke zřízení stavby podle stavebního povolení, tedy podle původního stavebního záměru. V uvedených souvislostech namítali, že za dané situace nebylo možno rozhodovat o změně stavby před dokončením, nýbrž v řízení o jejím odstranění, když byla provedena v rozporu se stavebním povolením. Odkazovali přitom na ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je upravující s tím, že stavebníkovi příslušelo podat žádost o dodatečné povolení stavby, nikoliv žádost o změnu stavby již existující. Jednotlivé žalobní body poté žalobci shrnuli na straně třetí až sedmé žaloby.

V prvním žalobním bodu namítali, že žalovaný spatřuje důvody správnosti svého rozhodnutí v tom, že správní úřad vyhověl námitkám žalobců, pokud jde o pozemky par. č. 247/72 a parc. č. 247/76 v k. ú. Vysoká nad Labem, když stavba na nich bude odstraněna. Takový závěr však žalobci považují za nesprávný s ohledem na druh řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno a jeho výrok v tomto směru za nevykonatelný. Krom toho odsouvá řešení do budoucích, zcela nejistých souvislostí a je krom toho potvrzením, že stavba byla skutečně provedena. Pokládají přitom otázku „Jak jinak si lze vysvětlit formulování rozhodnutí tak, že stavba nebude zasahovat na uvedené pozemky, když ve skutečnosti tyto pozemky zasahuje“.

A žalobci pokračovali, že: „Žalovaný rovněž, pokud jde o odvolací námitky, spočívající v existenci stavby ve skutečnosti i na pozemku p. č. 97/50, který však vůbec výrokem o povolení změny stavby před dokončením neprochází, se omezil toliko na konstatování stanoviska správního úřadu, že uvedený pozemek není stavebním záměrem dotčen ačkoliv sám následně v odůvodnění svého rozhodnutí podává, že v příložené

projektové dokumentaci, podle níž má být řízení o povolení změny stavby před dokončením provedeno, sice tento pozemek zasažen je, je patrný přesah stavby na uvedený pozemek, ale protože ze žádosti samotné, vzdor tomu, že stavba skutečně v terénu na tomto pozemku provedena je, nevyplývá záměr žadatele o povolení změny stavby před dokončením do tohoto pozemku zasáhnout nelze odvolací námitce přisvědčit již jen z toho důvodu, že ani o stavbě na tomto pozemku správní úřad nerozhodoval“. V uvedeném duchu žalobci pokračovali s tím, že žadatel způsobil, „že komunikace nelze na sebe navazovat, jsou vychýleny z liniového směru a trpí tak potencionálním syndromem polské dálnice, jejíž navazující koncept se minuly, není nejmenšího důvodu z věcného hlediska, aby předmětnou námitku odbyl způsobem, jak učinil (str. 3 odůvodnění rozhodnutí). Je zcela nedbalým závěrem, že za situace, existující stavby v terénu, žalovaný odkazuje na následnou dokumentaci skutečného provedení stavby (když stavba již provedena je) a uzavírá o budoucím vztahu tak, že pokud by došlo ve skutečnosti k realizaci stavby i na tomto pozemku, bude pravděpodobně nezbytné zahájit řízení o odstranění stavby se souvisejícím řízením o správním deliktu (což nepochybně již nastalo). Ve zbývajících částech odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí potom žalovaný, již jen nekriticky bez jakéhokoliv závěru, cituje stanovisko správního úřadu, aniž by se k němu jakkoliv vyjádřil v poměru odvolacím námitkám žalobců“.

Ve druhém žalobním bodu žalobci uvedli, že jsou vlastníky pozemků, na nichž je stavba provedena a ohledně níž bylo správním úřadem rozhodováno o povolení její změny před dokončením. Pozemek par. č. 97/50 není vymezen v rozhodnutí o změně stavby před dokončením, ačkoliv připojená dokumentace této změny jej zastavuje, a to nikoliv nepodstatným a přehledným rozsahem. Žalobci nedali souhlas se zřízením stavby na tomto pozemku, jak ostatně vyplývá jak z původního stavebního povolení, tak z následného rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením, a proto nebylo možno rozhodovat o povolení stavby na něm.

Ve třetím žalobním bodu žalobci namítali, že rozhodování o změně stavby před dokončením je ovládáno ověřením, zda taková změna odpovídá podmínkám územního rozhodnutí, které v této věci vydal Magistrát města Hradec Králové dne 30. 6. 2003 pod značkou 39274/2003/ST2/Koh, které do současné doby nebylo změněno. Toto územní rozhodnutí bylo jako celek pojmuto do územního plánu Vysoká nad Labem, který byl rozhodnutím Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1Ao 1/2010 zrušen. Následně bylo územní rozhodnutí opětovně jako celek pojmuto do nově vydaného územního plánu téže obce. Podmínky územního rozhodnutí jsou tak v území zřetelně fixovány a představují normativ rozhodování pro všechny subjekty. Podle předmětného územního rozhodnutí bylo také provedeno dělení pozemků, které je zachyceno v katastrální mapě a tomuto dělení odpovídá koordinační situace uvedeného územního rozhodnutí. Napadené rozhodnutí o povolení stavby před jejím dokončením neodpovídá územnímu rozhodnutí, a to přinejmenším potud, že odměřená část pozemku par. č. 97/50, nesloučená do pozemků do par. č. 1428/10, je ve skutečnosti zastavěna stavbou komunikace, která takto umístěna nebyla. Takové vybočení se podle žalobců významně dotýká komunikační sítě v celém území.

Za čtvrté žalobci namítali, že „stavbu, ohledně níž nyní rozhodoval žalovaný a předtím správní úřad naříkaným rozhodnutím o změně stavby před dokončením, tentýž

správní úřad povolil stavebním povolením sp. zn. 78722/03/OD/Kub ze dne 10. 9. 2003 pro shodné vymezení pozemků v podmínkách, uvedených pro provedení a užívání stavby pod body 1. až 12. výroku rozhodnutí. Žalobci zejména podtrhují, v poměru k předmětu řízení, odbývajících se na provedené stavbě, že stavební úřad výslovně uvedl, že stavba musí být provedena podle ověřené projektové dokumentace a zejména, že případné změny nesmí být provedeny bez předchozího povolení stavebního úřadu (bod 2. výroku stavebního povolení), logicky proto, že tato stavby neexistuje v území zcela osamoceně a je nepochybně třeba zajistit její kontinuitu, liniovost a návaznost na jiné stavby v území. Již jen z tohoto důvodu se předmět řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, vůči němu žaloba žalobců směřuje, zcela vymyká instrukci a podmínce stavebního povolení, jinými slovy, aniž by dbal žadatel podmínek stavebního povolení, provedl stavbu zřejmě ve své vlastní představě a intuici, již žalovaný a správní úřad zcela nekriticky podlehl.“

Podle pátého žalobního bodu žalovaný, především však správní úřad, myšleno nepochybně prvoinstanční správní orgán, vedl řízení, jehož předmětem nebyla drobná odchylka stavby od ověřené projektové dokumentace, nýbrž zásadní změna jejího objemového a konstrukčního řešení. Takové změny jsou zcela vyloučeny z rozhodování o změně stavby před jejím dokončením. Výroková část rozhodnutí správního úřadu (kromě chybějícího pozemku par. č. 97/50) tak dotvrzuje charakter nepřipustného rozhodování o změně stavby před dokončením. Nepřipustné kvantitativní a kvalitativní změny zasahují vlastnickou a užívací sféru již ve vlastním popisu stavby (viz výroková část o popisu stavby), ve kterém jsou uvedeny změny, které nastaly v průběhu provádění stavby. Dále „žalobci poukazují a namítají, že v případě naříkaného rozhodnutí jde ve všech částech stavby (Mini OK, Větev K, Větev O, Větev N, Větev M, Větev L, Větev P a naposledy Cesty k obecnímu úřadu a Odvodnění lokality) o nové řešení, jak se výslovně uvádí ve výrokové části rozhodnutí správního úřadu, které žalovaný zcela pominul a zcela rezignoval na hodnocení rozhodnutí samého a jeho povahu, a obsah v poměru k účastníkům řízení“.

V šestém žalobním bodu se žalobci vrací ke skutečnosti, že stavba v terénu reálně existuje a existovala již v době, kdy správní úřad a žalovaný žalobou napadená rozhodnutí přijímali a že tato stavba je vystavěna v rozporu se stavebním povolením a stanovisky dotčených orgánů. Svědčí o tom podle nich skutečnost, že žadatel u správního úřadu požádal ohledně téže stavby o vydání kolaudačního rozhodnutí s jejími změnami, na základě čehož správní úřad nařídil ústní jednání spojené s místním šetřením na den 19. 10. 2010, aby následně takové rozhodnutí nepřijal. K tomu se žalobci vrací i v následujícím sedmém žalobním bodu, v němž zmiňují stanovisko správního úřadu, podle něhož byla stavba provedena v rozporu s projektovou dokumentací, schválenou ve stavebním řízení, na základě čehož rozhodnutím ze dne 21. 12. 2010 přerušil kolaudační řízení a žadatele vyzval k nápravě závadného stavu. Zároveň zamítl žádost o povolení předčasného užívání stavby. Rovněž tyto akty podle žalobců nepochybně osvědčují, že stavba je ve skutečnosti provedena rozporně se stavebním povolením a ověřenou projektovou dokumentací, a nebyl proto dán důvod k tomu, aby o věci bylo rozhodnuto jako o změně stavby před jejím dokončením.

V osmém žalobním bodu žalobci namítali, že nebylo vyhověno jejich námitkám pokud jde o zásah do pozemků parc. č. 247/72 a parc. č. 247/76. Uvedli, že „Tuto pokračování

30A 32/2013

-5-

liberaci rozhodování nelze spatřovat v závěru, jak je shora uvedeno, že stavba, o jejíž změny před dokončením je rozhodováno, nebude zasahovat na tyto pozemky, pokud stavba na těchto pozemcích ve skutečnosti již stojí. Navíc nelze spatřovat vypořádání jejich odvolací námitky v důvodech, že, pokud by byla na těchto pozemcích stavby vystavěna, bylo by to důvodem k jejímu odstranění. V tomto směru je potom výrok v rozporu s odůvodněním a naopak, účastník potom nemá jakýkoliv podklad k tomu, aby načerpal poznatek o tom, jaký osud stihl jeho podanou námitku, nejméně však nemá žádnou jistotu, ke které nakonec je rozhodnutí správního orgánu nepochybně má mířit“.

V devátém žalobním bodu žalobci konstatovali, že: „Ke shora uvedeným žalobním bodům připojují rovněž v podrobnostech a bližším vymezení žalobci obsah svých podání v předmětném řízení“.

Vzhledem k výše uvedenému pak žalobci navrhovali zrušit jak žalované rozhodnutí, tak i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo.

II.

Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 21. 6. 2013. V něm se předně zabýval otázkou, kdy je stavba „dokončena“ ve smyslu stavebního zákona, a to v kontextu institutu „Změny stavby před jejím dokončením“ podle jeho § 118. K tomu uvedl, že stavba není dokončena ve smyslu stavebního zákona za situace uváděné žalobcem tj. „...kdy stavba ve skutečnosti v terénu zřízena je...“, ale tehdy, pokud je nejen z laického ohledání místa samého ukončena stavební činnost (tj. na stavbě se nepracuje, nejsou zde stavební stroje), ale je dokončena tehdy, pokud splňuje všechny požadavky na ni kladené, tj. pokud je způsobilá k užívání, ke kterému je určena, pokud splňuje předpoklady na ni kladené stavebním povolením a pokud se k možnosti jejího užívání kladně vyslovil i příslušný správní orgán. Tomuto názoru svědčí i § 2 odst. 6 stavebního zákona, podle něhož se „Změnou stavby před jejím dokončením se rozumí změna v provádění stavby oproti jejímu povolení nebo dokumentaci stavby ověřené stavebním úřadem.“ Navíc to, že v průběhu správního řízení docházelo na stavbě ke stavební činnosti, dokládá např. vyjádření žadatele k námitce účastníka řízení, založené pod č. 40 spisu správního orgánu prvního stupně. Pokud jde o rozsah změny, žalovaný odkázal na vyjádření správního orgánu příslušného vydat územní rozhodnutí v dané věci, který shledal, že změna stavby není v rozporu s vykonatelným územním rozhodnutím.

Krom toho žalovaný připomněl, že správní řízení, jehož výsledkem je žalované rozhodnutí, je řízením o žádosti, že se v něm uplatňuje koncentrační zásada a že žalobce namítá uvedené až v žalobě.

K postupům orgánů veřejné správy zúčastněných na řízení, a to pokud jde o pozemky parc. č. 247/72 a parc. č. 247/76, žalovaný uvedl, že žalobce v pozici odvolatele v odvolání uvedl, že mu bylo vyhověno správním orgánem prvního stupně v námitce, pokud jde o zásah do pozemků parc. č. 247/72 a parc. č. 247/76, a to tím,
pokračování 30A 32/2013

-6-

že stavba bude odstraněna. Krom toho tento závěr není součástí výroku rozhodnutí, ale pouze jeho odůvodnění. K tvrzenému zásahu do pozemku parc. č. 97/50 v kat. území Vysoká nad Labem žalovaný uvedl, že není pravdou, že se v odůvodnění rozhodnutí omezil ohledně této námitky na pouhou citaci ze stanoviska správního orgánu prvního stupně. Žalobci byli v odůvodnění žalovaného rozhodnutí informováni o postupu při odstranění stavby v případě, že by se ukázalo, že stavebník předmětný pozemek zasáhl a že na něm nemá právo provést stavbu. V podrobnostech žalovaný odkázal na bod druhý žalobou napadeného rozhodnutí. Zároveň dodal, že žalobci nikterak neprokázali, že uvedený pozemek stavbou zasažen skutečně je a i kdyby tak učinili, není možné se domáhat korekce (odstranění tvrzené stavby na tomto pozemku) v daném typu (návrhového) řízení. Tvrzený nesoulad s územním rozhodnutím se opět vztahuje k tvrzenému zásahu do pozemku par. č. 97/50, a proto se žalovaný odkázal na vpředu uvedené. Soulad záměru žadatele s územním rozhodnutím byl doložen vyjádřením správního orgánu (který územní rozhodnutí vydal) ze dne 10. 4. 2012. sp. zn. SZ MMHK/047770/2012 ST2/Koh (viz č.l. 25 správního spisu správního orgánu prvního stupně).

K námitkám ohledně nedodržení podmínek stavebního povolení z roku 2003, žalovaný uvedl, že ne každé nedodržení regulí, které jsou ve výrokové části stavebního povolení, má vést k iniciaci řízení o odstranění stavby (a i kdyby tomu tak bylo, takové řízení není předmětem této žaloby) a že v dané věci dochází ke změnám oproti původní projektové dokumentaci, přičemž oběma správními orgány byly shledány možnými. V dalším se žalovaný odkazoval na obsah správního spisu a vyjádřil přesvědčení, že se vyjádřil ke všem odvolacím námitkám. Byl to podle něho naopak žalobce, kdo nedostál zákonným požadavkům na princip koncentrace řízení, kdy jak v odvolacím řízení, tak dokonce až v žalobě namítá některá tvrzení, která mohl uplatnit dříve (viz srovnání a) námitek žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně; b) námitek žalobce v odvolacím řízení a c) žalobní námitky). Přitom právní řád za situace, kdy osoba uplatní námitku až v pozdější fázi řízení, než kdy tak mohla učinit, jednoznačně stanovuje, že se k takovýmto námitkám nepřihlíží. Bylo by proto nesprávné dovodit, že by žalobce mohl volit shora popsany procesní postup, neboť by se tím de facto vytratil hlavní smysl koncentrační zásady (došlo by k rozporu s výkladem teleologickým), došlo by k rozporu s výkladem a minori ad maius (neboť jestliže se nemá přihlížet k takovýmto opožděným námitkám v odvolacím řízení, tím spíše se k nim nemá přihlížet v řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu), ale zejména by pro tento postup nebylo žádného důvodu.

Pokud jde o další žalobní námitky, žalovaný je měl za opakování toho, co již bylo řečeno a vzhledem k uvedenému navrhoval žalobu jako nedůvodnou zamítnout, případně ji odmítnout pro nedostatek aktivní žalobní legitimace.

III.

Jednání krajského soudu

Krajský soud projednal žalobu při jednání dne 10. 7. 2014. Žalobci při něm setrvali na svých dosavadních žalobních tvrzeních. K dotazu soudu jejich zástupce potvrdil, že žalobkyně b) nepodala odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí. Vysvětlil rovněž v žalobě používaný termín „stavba již byla v terénu pokračování

30A 32/2013

-7-

zřízena“ s tím, že je tím míněno provedení stavby dle tzv. nového řešení, jak je uvedeno ve výroku napadených rozhodnutí, a to bezesbytku. Žalobci nadále tvrdili, že rozhodnutím o změně stavby byly dotčeny všechny tři pozemky zmiňované v žalobě, tedy parcely č. 247/72, 247/76 a 97/50, a to i poté, co jim krajský soud předložil listinu nazvanou „Zaměření skutečného provedení komunikací – Vysoká nad Labem“ ze dne 4. 11. 2013, který vyhotovila Geodézie Východní Čechy. K němu krajský soud konstatoval, že kraj stavby dosahuje až k jejich hranicím, nepřesahuje je však. Zástupce žalobců dále uvedl, že je stavba ve větvi O a N provedena v šíři větší, než jak bylo stanoveno v územním rozhodnutí a pokud jde o část mini OK západní napojení a mini OK – větev Kx větev P, není umístěna vůbec. Chodníky předepsané jak v územním rozhodnutí ke každé části budované komunikace, tak v původním stavebním povolení, absentují zcela. Předmětný komunikační systém je fakticky užíván od roku 2005, když rodinné domy jsou z větší části postaveny a zkolaudovány. Dotčení své vlastnické a užívací sféry, jež dávají do souvislosti s popisem stavby v pátém žalobním bodu, osvětlili žalobci tím, že jde nyní o kvantitativně i kvalitativně jinou stavbu, než která byla původně povolena.

Žalovaný se odkázal na své písemné vyjádření k žalobě a dodal, že i kdyby ve věci bylo vedeno správní řízení o dodatečném povolení stavby, jak namítají žalobci, tak že by rozsah jejich práv byl shodný jako v přezkoumávaném typu správního řízení. Zdůraznil, že žalobci faktickou dotčenost svých pozemků nijak neprokázali.

Z osob zúčastněných na řízení se jednání zúčastnila pouze M. R. Vyjádřila se v tom směru, že jako vlastnice domu na pozemku parc. č. 111 je také dotčena změnou stavby na svých právech. Došlo totiž k navýšení celé komunikace, v důsledku čehož nemůže např. otevírat branku na zahradu a vznikají problémy s absencí kanálu, v důsledku čehož je ohrožována povrchovou vodou z komunikace. Ostatní osoby zúčastněné na řízení se k věci nevyjádřily, všechny ponechaly rozhodnutí na úvaze soudu.

Poté krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s“), přičemž dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

IV.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Krajský soud musí předně připomenout, že podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů

(dispoziční zásada), které jsou výslovně uvedeny v žalobě (viz § 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, jenž tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Dále platí, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto bude krajský soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, pokračování 30A 32/2013

-8-

č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Krajský soud též dodává, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument účastníků (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09). Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení - srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nálezy ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24 nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

Nyní k samotnému přezkumu.

Krajský soud ze správního spisu zjistil, že žalobkyně b) nenapadla prvoinstanční správní rozhodnutí odvoláním. Tuto skutečnost, která má ovšem zásadní význam pro rozhodnutí o její žalobě, si ověřil krajský soud při jednání o žalobě dne 10. července 2014.

Podle § 68 písm. a) s.ř.s. je žaloba nepřipustná tehdy, pokud žalobce nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno pokračování

30A 32/2013

-9-

k opravnému prostředku jiného. Žalovaným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a), tedy rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu změněno nebylo, přičemž žalobkyně b) se proti němu neodvolala. S ohledem na to musela být její žaloba jako nepřipustná podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. odmítnuta (viz výrok I. tohoto rozsudku). Vzhledem k tomu bude dále řešena původně společná žaloba jen jako žaloba žalobce a).

Základní myšlenka žaloby, na níž byla argumentačně založena nezákonnost žalovaného rozhodnutí, spočívala v tvrzení, že orgány veřejné správy postupovaly při projednávání změny stavby v rozporu se stavebním zákonem. Konkrétně jde o to, že když byla předmětná změna stavby oproti stavebnímu povolení již fakticky provedena, tak že neměla být projednána v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením podle § 118 stavebního zákona, nýbrž v řízení o jejím odstranění podle jeho § 129 a násl. S touto myšlenkovou tezí dlužno obecně souhlasit, když žádnou změnu stavby vyžadující přivolení stavebního úřadu nelze provádět bez něho, takřkajíc předem. Tato skutečnost plyne z ustanovení § 118 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (viz formulace: „K žádosti se připojí projektová dokumentace změn stavby, nebo kopie ověřené projektové dokumentace s vyznačením **navrhovaných** změn“ či „Změnu ohlášené stavby lze provést na základě souhlasu stavebního úřadu s jejím ohlášením.“), tak nyní (viz formulace: „Stavebník je **povinen provádět stavbu v souladu s jejím povolením** vydaným podle tohoto zákona.“). Tento princip je ostatně zcela logický, neboť jinak by zcela ztrácelo smysl ustanovení § 129 stavebního zákona, upravující řízení o odstranění. Podle něho totiž stavební úřad nařídí odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena (dlužno rozumět dodatečně povolena podle téhož zákonného ustanovení). Ze změn, ke kterým dochází v průběhu výstavby jsou pak akceptovatelné pouze nepodstatné odchylky oproti vydanému stavebnímu povolení, ohlášení stavebnímu úřadu nebo ověřené dokumentaci stavby (viz § 121 stavebního zákona – dokumentace stavby).

Na míře závažnosti provedených změn stavby, oproti přivolení stavebního úřadu, tedy záleží způsob jejich následného řešení. Jak tomu bylo v dané věci, o tom vypovídá obsah rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové ze dne 3. 9. 2012, sp. zn. SZ MMHK/115413/2011 OD1/Kub MMHK/143718/2012, jímž byla povolena změna stavby před dokončením. Podle něho nastaly v průběhu provádění stavby obslužných komunikací obytného souboru změny. Na všech vjezdech byly upraveny

vjezdy na přilehlé pozemky, vzhledem k tomu došlo k úpravě poloh ostrůvků a k jejich redukci, byl upraven i počet parkovacích míst. Další změny jsou podrobně popsány podle jednotlivých komunikačních větví na straně druhé až páté tohoto rozhodnutí.

Z kolaudačního rozhodnutí vydaného Magistrátem města Hradec Králové ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. SZ MMHK/151087/2010 OD1/Kub, MMHK/181850/2010, plyne, že kolaudační řízení dané stavby probíhalo již v roce 2010. Kolaudující správní orgán přitom konstatoval, že stavba je provedena v rozporu s projektovou dokumentací schválenou ve stavebním řízení a i z tohoto důvodu bylo kolaudační řízení přerušeno (viz strana šestá uvedeného kolaudačního rozhodnutí). V kolaudačním řízení bylo pokračováno poté, co byly zjištěné rozpory a nedostatky pokračování

30A 32/2013

-10-

odstraněny a projednány v rámci řízení o změně stavby před jejím dokončením, zakončeném žalovaným rozhodnutím.

Z uvedeného tak jednoznačně plyne, že výše zmíněné změny měly být projednány v řízení o odstranění stavby, neboť nepochybně nešlo o nepodstatné odchylky. To by je totiž příslušný speciální úřad ani neprojednával uvedeným způsobem. Právě při vědomí tohoto procesního pochybení a zmínky žalobce v žalobě, že stavebníkovi příslušelo právo podat žádost o dodatečné povolení stavby, tázal se jej krajský soud při jednání, v čem by se změnila jeho právní pozice, pokud by byla změna stavby povolena podle jiného právního ustanovení, tedy dodatečně postupem upraveným v § 129 stavebního zákona. Jiné odpovědi, než plynoucí z obsahu žaloby, se však nedočkal. Žalovaný naopak na tento dotaz reagoval s tím, že i kdyby ve věci bylo vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, tak že by rozsah práv žalobce byl shodný jako v přezkoumávaném typu správního řízení, tedy řízení, jehož výsledkem bylo povolení změny stavby před jejím dokončením.

Dle § 2 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto nebo zvláštním zákonem. Je přitom plně na žalobcích, aby dotčení svých veřejných subjektivních práv v žalobě výslovně specifikovali. To proto, že podmínkou úspěšnosti žaloby je nejen porušení zákona, ale i dotčenost práv žalobce tvrzenou nezákonností.

Žalobce spojoval dotčenost svých práv se třemi pozemky, a to parc. č. 247/72, 247/76 a 97/50 v kat. území Vysoká. Těchto pozemků se však rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením nedotýká, respektive stavba na nich jím povolena nebyla. O prvních dvou parcelách je ve výroku prvoinstančního správního rozhodnutí zmínka v části II., bodu 2., podle něhož na ně stavba zasahovat nebude. Tím je k této otázce řečeno vše. Pokud by však na ně v době vydání rozhodnutí již zasahovala fakticky, bylo by třeba přisvědčit žalobci, že by takovýto přesah bylo třeba dořešit nikoliv v rámci řízení o povolení změny stavby, nýbrž v řízení o odstranění. Nic takového ale orgány veřejné správy zúčastněných na řízení zjištěno nebylo a ani žalobce zásah do svého vlastnického práva nijak neprokázal. Zůstalo jen u jeho tvrzení.

Vzhledem k tomu, že žalobce v žalobě opakovaně uváděl, že je na předmětných parcelách stavba provedena, krajský soud podrobně probral tuto tvrzení při jednání o žalobě. Vycházel přitom ze zaměření stavby – skutečného provedení komunikací v daném prostoru, vyhotoveného obchodní společností Geodézie Východní Čechy, spol. s. r. o., J. Purkyně 1174, Hradec Králové, ze srpna 2010, číslo zakázky 05-407. Nebylo však z něho zjištěno, jak žaloba tvrdila, že by pozemky parc. č. 247/72 a č. 247/76 byly povolenou veřejně přístupnou účelovou komunikací, v lokalitě Jižní svah v obci Vysoká nad Labem, zastavěny. Nebylo zjištěno ani jiné dotčení žalobce, když skutečnost, že silniční pozemek přiléhá až k jeho nemovitostem, má krajský soud za zcela běžný způsob komunikačního řešení. Ve výrokové části rozhodnutí není uvedena ani parcela č. 97/50, z čehož plyne, že ani na tomto pozemku nebyla stavba komunikace povolena. Přesto situace ohledně tohoto pozemku je poněkud jiná, než u předešlých parcel, když zaměření stavby naznačuje na jejich styku jistý průnik, odpovídající ploše cca 0,5 m x 4 m. To ovšem pokračování

30A 32/2013

-11-

za předpokladu, že by platil vnější okraj čáry tuto plochu vymežující a nedošlo ani k povolené měřičské chybě. Samo zaměření přitom žádné kóty v daném místě neobsahuje a pokud jde o číselné údaje, v něm uvedené, značí zcela nepochybně nadmořskou výšku povrchu komunikace a obrubníků. Jinými slovy, z uvedeného zaměření nelze učinit jednoznačný závěr o tom, že by byla stavba komunikace provedena zčásti i na poz. parcele č. 97/50. Nic na tom nemůže změnit ani skutečnost, že je tato parcela uvedena k zastavění v dokladové části žádosti o stavební povolení, když ve stavebním povolení již jako taková uvedena není. Že by na této parcele pak měla být obsluhována komunikace, neplyne ani ze žalovaného rozhodnutí. Třeba přitom zdůraznit, že vpředu uvedená zjištění učinil sám krajský soud ze správního spisu, že žalobce svoji údajnou dotčenost nijak nedoložil. Jak při jednání krajského soudu k jeho dotazu uvedl (a zde se musí krajský soud opakovat), spatřoval svoji dotčenost v tom, že „hranice stavby je vedena minimálně na hranici předmětných pozemků, když původně měla být vedena zhruba 50 cm od hranice těchto pozemků.“

Jak již bylo uvedeno výše, soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, přičemž je na nich, aby v žalobě dotčení svých veřejných subjektivních práv výslovně specifikovali. Z přezkoumávané žaloby, z její převážné části, ale dotčení veřejných subjektivních práv žalobce neplyne, když v ní zejména vytýká údajné vady proběhlého řízení, jehož výsledkem bylo žalované rozhodnutí. Brojí totiž proti tomu, že uvedená stavba byla povolena v rozporu se stavebním zákonem z řady důvodů (povolení stavby nepřítapným postupem, její nesoulad s územním rozhodnutím, chybné uvážení o povaze změn atd. – viz žaloba), ovšem bez toho, aniž by uvedl, jak se tato tvrzená porušení stavebního zákona měla projevit v dotčení jeho veřejných subjektivních práv. Žaloba je tak koncipovaná převážnou měrou na principu tzv. veřejné žaloby. Obhazuje totiž obecný zájem na dodržování zákonnosti (dodržování stavebního zákona). Tyto skutečnosti samy o sobě ale žalobci žalobní legitimaci nedávají. Hmatatelné jsou pouze tvrzené zásahy do vlastnických práv k výše uvedeným pozemkům, ale i ty byly uvedeny v obecném znění (viz tvrzení „Stavba je na pozemcích ve vlastnictví žalobců...“), bez konkrétního způsobu a specifikace, myšleno tím i

rozsahu zásahu, což by bylo důležité právě u parcely č. 97/50. V žalobě však nejsou v tomto směru uvedena konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení a (v témže smyslu) konkrétní právní argumentace, z níž by plynulo, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vše se točí jen kolem způsobu povolení změn, takže pokud by byly dodatečně povoleny v rámci řízení o odstranění stavby, žaloba by se zkrátila na minimum. Jak již však krajský soud konstatoval při jednání o žalobě, z hlediska možného zásahu do práv žalobce je nerozhodné, zda byla stavba povolena tím či oním způsobem, když skutkový základ i výsledek je stejný. Orgány veřejné správy projednaly stavbu stejným způsobem, jako kdyby rozhodovaly v rámci řízení o odstranění o jejím dodatečném povolení. Materiální rozdíl mezi oběma řízeními v konečném výsledku není, a právě proto krajský soud neshledal uvedené pochybení natolik závažným, aby žalobě vyhověl. Je-li totiž často odkazováno na přepjatý formalismus, tak k tomu by právě zrušením rozhodnutí z tohoto důvodu došlo. Žalobce sám pak na jiné vady žalovaného rozhodnutí ani nepoukazoval. Šlo jen o formu rozhodnutí.

pokračování

30A 32/2013

-12-

Vzhledem k výše uvedenému proto krajský soud uzavřel, že žaloba je nedůvodná, a proto ji ve výroku II. tohoto rozsudku podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Na této skutečnosti nemohlo nic změnit ani výše uvedené vyjádření osoby zúčastněné na řízení - Marie Rumpelová, týkající se jejího případu, nikoli žalované věci. Pokud s rozhodnutím žalovaného nesouhlasila, mohla jej také žalovat.

V. Náklady řízení

Žalobce a) nebyl úspěšný ve věci, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovaný se tohoto práva výslovně vzdal (viz § 60 odst. 1 s.ř.s.). Podle § 60 odst. 3 s.ř.s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Vzhledem k tomu nemá ani žalobkyně b) právo na náhradu nákladů řízení (viz výrok III. tohoto rozsudku).

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů, které by jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Žádné takové náklady osobám zúčastněným na řízení nevznikly (viz výrok IV. tohoto rozsudku).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 15. 7. 2014

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu