



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobců: **a) Ing. S. D., b) J. D.**, oba zastoupení JUDr. Jiřím Kratochvílem, advokátem se sídlem Petráská 1136/12, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Mgr. S. H., zastoupena JUDr. Antonínem Janákem, advokátem se sídlem Náměstí T. G. Masaryka 142, Příbram, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2012, č. j. S-MHMP 121818/2011/OST/Ka/Ne, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2015, č. j. 3 A 79/2012 – 57,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2015, č. j. 3 A 79/2012 - 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 12 (dále „stavební úřad“) ze dne 25. 10. 2011, č. j. VYST/38111/2009/Ši (dále „prvoinstanční rozhodnutí“), byla k žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále také „stavebník“) podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále „stavební zákon“), a § 115 téhož zákona dodatečně povolena nástavba a přístavba rodinného domu č. p. 46 v k. ú. Písnice, na pozemcích 91 a 92 v k. ú. Písnice, při ulici Na Konečné v Praze 4 – Písnice, bez navýšení počtu bytových jednotek

- s napojením na stávající rozvody vody, elektro a plynu,
- s kanalizační přípojkou napojenou na revizní šachtu na pozemky stavby,
- s likvidací dešťových vod vsakem na pozemku stavby,
- s vytápěním dvěma plynovými kotli,

prováděné v rozporu s rozhodnutím Úřadu městské části Praha 12 ze dne 15. 4. 2008, č. j. VYST/41906/2008/Ši.

Žalobci podali proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 5. 2012, č. j. S-MHMP 121818/2011/OST/Ka/Ne (dále „napadené rozhodnutí“), prvoinstanční rozhodnutí změnil, a to tak, že text za slovy „vydává podle § 129 odst. 3 a § 115 stavebního zákona“ a před slovy „Pro provedení a dokončení stavby se stanoví tyto podmínky“ se nahrazuje a zní takto: „dodatečné povolení nástavby, přístavby a stavebních úprav rodinného domu č. p. 46 v k. ú. Písnice, na pozemcích 91 a 92 v k. ú. Písnice, při ul. Na Konečné v Praze 4 - Písnice, o jedné bytové jednotce, prováděné v rozporu s rozhodnutím vydaným odborem výstavby Úřadu městské části Praha 12, dne 15. 4. 2008, č. j. VYST/41906/2007/Ši.“ V ostatním bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

Následně se žalobou žalobci domáhali zrušení napadeného i prvoinstančního rozhodnutí. Žalobu Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozsudkem ze dne 28. 1. 2015, č. j. 3 A 79/2012 – 57 (dále „napadený rozsudek“), zamítl.

K jednotlivým tvrzením žalobců se městský soud v napadeném rozsudku vyjádřil následovně. Nejprve žalobci namítali, že stanoviska dotčených orgánů nebyla vydána k podkladům, na nichž je založeno napadené a prvoinstanční rozhodnutí. Podle žalobců byla tato stanoviska vydána k projektové dokumentaci stavebních úprav, která však byla následně stavebníkem změněna, a nebyla tak podkladem pro předmětná rozhodnutí. K tomu městský soud uvedl, že povinností stavebního úřadu je vyžádat si stanoviska od dotčeného orgánu tam, kde dopad na určitý veřejný zájem nemůže z nedostatku odbornosti posoudit sám. Stavební úřad má diskreční pravomoc posoudit, zda sám nestačí na hodnocení dopadu stavby na konkrétní veřejný zájem a zda si má tedy vyžádat závazné stanovisko dotčeného orgánu. Pokud se změni okolností až po vydání závazných stanovisek, je na stavebním úřadu, aby posoudil, zda jsou změny natolik závažné, aby si v konkrétním případě vyžádal nové závazné stanovisko dotčeného orgánu. Z hlediska procesní ekonomie by bylo neúčelné, aby si stavební úřad musel opatřovat nová závazná stanoviska od všech dotčených orgánů po každé změně v řízení (§ 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „správní řád“). Soudu nepřisluší zkoumat, jak správní orgán využil svou diskreční pravomoc z odborného hlediska, ale posuzuje pouze to, zda správní orgán svou diskreční pravomoc nezneužil či zda nevybočil z jejího rámce, resp. nepřekročil její zákonné meze. Městský soud uvedl, že v projednávaném případě změny v projektové dokumentaci nebyly takového charakteru, aby si vyžádaly nová závazná stanoviska, tudíž stavební úřad ze své diskreční pravomoci nevybočil, když došel k závěru, že se předmět dodatečného povolení od podání žádosti zásadně nezměnil, a že tedy nebylo nutné vyžádat si nová závazná stanoviska. Soud proto shledal první námitku nedůvodnou.

Zadruhé žalobci namítali, že prvoinstanční i napadené rozhodnutí jsou založena na nezákonném rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 3. 2011, č. j. VYST/7481/2011/Ši (dále „rozhodnutí o povolení výjimky“), jímž byla povolena výjimka z ustanovení čl. 50 odst. 12 písm. a) vyhlášky hlavního města Prahy č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze, v rozhodném znění (dále „vyhláška OTHP“ či pouze „OTHP“). Nezákonnost tohoto rozhodnutí žalobci dovozují z toho, že stavební úřad s nimi a s ostatními vlastníky sousedních pozemků v tomto řízení nejednal jako s účastníky řízení o povolení výjimky. K tomu městský soud připomněl, že rozhodnutí o povolení výjimky má charakter rozhodnutí o předběžné otázce a jak ve správním, tak soudním řízení je potřeba posoudit jeho správnost ve vztahu k rozhodnutí konečnému. Podle městského soud nicméně

pokračování

z prvoinstančního i napadeného rozhodnutí plyne, že se oba správní orgány zabývaly rozhodnutím o povolení výjimky, avšak nedošly k závěru, že by bylo nezákonné. Soud na jejich postupu neshledal vybočení z jejich pravomocí, a proto považoval i tuto žalobní námitku za nedůvodnou.

Zatřetí žalobci namítali, že stavební úřad pochybil, když jím odmítl zapůjčit projektovou dokumentaci. K tomu městský soud konstatoval, že podle § 168 odst. 2 stavebního zákona se vedení spisové služby a nahlížení do spisu řídí zákonem č. 499/2004, o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a správním řádem. Podle § 38 správního řádu účastníci řízení mají právo nahlížet do spisu včetně práva činit si výpisy a práva na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Správní řád neobsahuje oprávnění vyžadovat od správního orgánu části spisu k zapůjčení. Pokud se žalobci chtěli seznámit s obsahem spisu, měli využít institutu nahlížení do spisu, nikoli žádat o zapůjčení projektové dokumentace. Krajský soud uzavřel, že stavební úřad nepochybil, pokud žalobcům nevyhověl v jejich žádosti.

Začtvrté žalobci namítali procesní pochybení, které mělo spočívat v tom, že stavebním úřadem nebyla zajištěna přítomnost žalobce a) u místního šetření konaného dne 30. 6. 2011, když tento žalobce nebyl stavebníkem vpuštěn na předmětný pozemek. Podle žalobců se stavební úřad touto námitkou nezabýval. K tomu městský soud uvedl následující. Ustanovení § 172 odst. 1 stavebního zákona umožňuje vstup na cizí pozemky, stavby a do staveb tzv. oprávněným úředním osobám, kterými jsou pověření zaměstnanci stavebního úřadu, orgánu územního plánování nebo orgánu obce, a to vždy s vědomím vlastníků tehdy, kdy jde o zjišťování stavu stavby a pozemku či opatřování důkazů a dalších podkladů pro vydání správního rozhodnutí nebo opatření. Stavební zákon rovněž pamatuje v ust. § 172 odst. 5 na situaci, kdy stavební úřad může vlastníku nařídit, aby umožnil takový vstup osobě, které v tom vlastník brání a kterou přizvala oprávněná úřední osoba, avšak taková situace zde nenastala. Městský soud byl toho názoru, že stavební úřad striktně právně nepochybil, když nepřikázal stavebníkovi, aby strpěl přítomnost žalobce na svém pozemku po dobu místního šetření, neshledala-li oprávněná úřední osoba nutnost jeho přizvání na část šetření na pozemku stavebníka. Na druhé straně městský soud podotkl, že vyžádání a umožnění přítomnosti žalobce na místě by bylo nejen vhodné, ale hlavně mu nic věcně nebránilo. Z hlediska soudního přezkumu však připomněl, že samotní žalobci tuto skutečnost výslovně napadají v žalobě, aniž by ji napadli v odvolání, takže žalovaný sám se k ní ve svém rozhodnutí nevracel a ani neměl příležitost se vracet. Jeho vysvětlení ve vyjádření k žalobě, že jediným zjištěním tohoto šetření bylo, že se ve stavbě nepokračuje a stavba není užívána, odpovídá tomu, co je uvedeno v prvoinstančním rozhodnutí. Podle žalovaného proto není třeba na toto zjištění pohlížet jako na důkaz ve smyslu § 54 správního řádu (důkaz ohledáním) a jako s takovým důkazem s ním zacházet. Toto zjištění nebylo a ani nemohlo být podle žalovaného podkladem pro vydání rozhodnutí. Městský soud považoval vysvětlení žalovaného za uspokojivé a v postupu stavebního úřadu neshledal takovou procesní vadu, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a pro kterou by bylo nutné rozhodnutí rušit. Ani této námitce tak městský soud nevyhověl.

Zapáté žalobci namítali, že žalovaný nepřezkoumatelným a nezákonným způsobem posoudil, že usnesení Rady městské části Praha – Libuš (dále „Rada“) ze dne 13. 3. 2012, č. 50/2012, jímž bylo revokováno usnesení Rady ze dne 1. 2. 2010, č. 284/10, je pro posouzení prvoinstančního rozhodnutí irelevantní. Tento závěr žalovaný podle žalobců nijak nezdůvodnil. Podle žalobců bylo toto usnesení stavebnímu úřadu známo, neboť bylo žalobcem a) založeno do spisu, a mělo být tedy zohledněno. Toto usnesení podle názoru žalobců vyjadřuje veřejný

zájem. Ostatně i v prvoinstančním rozhodnutí je toto usnesení posuzováno jako jedno z kritérií pro soulad přístavby a nástavby s veřejným zájmem. Žalobce připomněl, že odvolací správní orgány mají v řízení o odvolání povinnost přihlížet ke skutečnostem či důkazům týkajících se ochrany zákonnosti či veřejného zájmu nehledě na to, zdali tyto skutečnosti účastník uplatňoval v prvoinstančním řízení. K tomu městský soud uvedl, že stavební zákon vymezuje v § 109 okruh osob, které mohou být účastníky řízení. Kromě stavebníka, vlastníka pozemku či stavby, vlastníků sousedních pozemků a dalších, jejichž práva mohou být přímo dotčena, uvádí stavební řád v § 109 písm. g) také osobu, o které tak stanoví zvláštní právní předpis, pokud mohou být stavebním povolením dotčeny veřejné zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů a o těchto věcech nebylo rozhodnuto v územním rozhodnutí. Rada do těchto kategorií nespadá, a proto v rámci stavebního řízení nebyla považována za účastníka řízení. To, že si stavební úřad vyžádal od městské části Praha - Libuš její stanovisko jako podpůrný doklad, bylo nad rámec zákonných povinností. Nezahrnutí nesouhlasného usnesení (revokace dřívějšího usnesení) do posuzování proto nebylo porušením zákona. Městský soud proto neshledal tuto námitku důvodnou, když předmětem její výtky navíc nebylo tvrzení o zkrácení vlastních práv ve smyslu § 65 odst. 1 či 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“).

V šesté žalobní námitce uvádějí žalobci následující. Stavební úřad o dodatečném povolení změny nástavby a přístavby rodinného domu č. p. 46 již před vydáním prvoinstančního rozhodnutí jednou rozhodl, a to rozhodnutím ze dne 26. 7. 2012, č. j. VYST/38111/2009/Ši (dále „původní prvoinstanční rozhodnutí“). Toto rozhodnutí však bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 2. 2011, č. j. S-MHMP 752487/2010/OST/Je/Ne, a věc byla vrácena k novému projednání. V tomto zrušujícím rozhodnutí žalovaný vyslovil právní názor, v němž vytkl stavebnímu úřadu, že se nedostatečně zabýval souladem změny stavby s OTHP. Žalobci jsou přesvědčeni, že se stavební úřad v prvoinstančním rozhodnutí opětovně nevyřadil se souladem změny stavby s OTHP. Byť se tato pochybení snažil částečně v odůvodnění napadeného rozhodnutí odstranit žalovaný, ani výsledek této snahy nelze podle žalobců považovat za řádné vypořádání uváděných skutečností v souladu se zákonem. Stavební úřad taktéž podle žalobců nenapravil výtku žalovaného, že výrok původního prvoinstančního rozhodnutí je nejasný a není z něj zřejmé, co je předmětem tohoto rozhodnutí. Dále žalovaný stavebnímu úřadu vytkl, že spis neobsahuje původní stavební povolení, projektovou dokumentaci a spisový materiál týkající se řízení o odstranění stavby. Avšak ani prvoinstanční ani napadené rozhodnutí neobsahují přehled podkladů, ze kterých správní orgány vycházely. K tomu městský soud uvedl, že ze správního spisu a prvoinstančního rozhodnutí vyplývá, že se stavební úřad namítaným rozporům s vyhláškou OTHP zabýval podrobně na straně 5 a 6 svého rozhodnutí. Vzal přitom v úvahu umístění stavby a vzdálenosti se sousedními stavbami. V rámci svého odborného posouzení došel k závěru, že stavba vyhláše OTHP neodporuje. S postupem stavebního úřadu se ztotožnil i žalovaný. Zdůvodnění odkazuje na souhlasné odborné posouzení Útvaru rozvoje hl. m. Prahy ze dne 15. 3. 2010, celkově je logické a není vnitřně rozporné. Městský soud k tomu uvedl, že zdůvodnění stavebního úřadu i žalovaného v napadených rozhodnutích shledal dostatečným, úplným a přesvědčivým s tím, že ve správním řízení nedošlo k vybočení z rámce diskreční pravomoci. Námitku nepřezkoumatelnosti tedy shledal nedůvodnou.

Zasedmé žalobci namítali, že je nepřipustné, aby stavebník, jenž postupoval v rozporu s původním stavebním povolením, měl lepší procesní i hmotně-právní postavení než ten, kdo staví v souladu s předpisy. Podle ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona nese stavebník důkazní břemeno k prokázání splnění kritérií zde uvedených. Ze samotné dikce zákona však vyplývá, že stavbu lze dodatečně povolit, tedy že stavební úřad má možnost stavbu

pokračování

dodatečně povolit, nikoliv povinnost. Stavebnímu úřadu tak vzniká možnost správního uvážení, které by mělo vytvářet prostor pro zhodnocení dalších aspektů, přičemž jedním z nich by mělo být zjištění, zda dodatečně povolovaná stavba by splňovala kritéria, i pokud by procházela řádným stavebním a územním řízením. Navíc žalobci uvedli, že stavebník důkazní břemeno neunesl. Podle žalobců taktéž nezákonným postupem správních orgánů došlo k omezení účasti dotčených orgánů veřejné moci, především pak městské části Praha – Libuš, neboť ty by v řízení o řádném stavebním povolení měly výrazně silnější postavení. Podle městského soudu lze souhlasit s názorem, že řízení o dodatečném povolení stavby musí mít stejně přísná kritéria jako samotné stavební řízení, v daném případě však městský soud neshledal porušení § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Všechny tři podmínky vyjádřené v citovaném usnesení musí být splněny kumulativně. Stavebník musí dodat podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Ze správního spisu podle soudu plyne, že stavební úřad posoudil podklady dodané stavebníkem a uznal, že všechny zákonné podmínky byly splněny. Je pravda, že stavebníkovi bylo umožněno dokončit stavbu, která se liší od původního stavebního povolení, ale tato možnost podle soudu koncepcí vyplývá z účelu dodatečného povolení stavby. Je ve veřejném zájmu, aby stavba odpovídala schválené dokumentaci, avšak není nutné trvat na tom, aby stavba byla v souladu pouze s původní dokumentací, když nová dokumentace neodporuje zásadám stavebního řízení ani veřejnému zájmu. Nelze tedy souhlasit s názorem, že stavebník v rámci dodatečného povoloovacího řízení získal lepší postavení, než kdyby postupoval pouze v souladu s původním stavebním povolením, protože zákon připouští obě varianty. V obou případech je přísnost posuzování stavebním úřadem shodná. Co se týče námitky, že na svých právech byla omezená městská část Praha-Libuš, odkázal soud na již vyřčené zdůvodnění. Městská část neměla postavení účastníka řízení a ze zákona ani nemohla být považována za dotčený orgán, tudíž k omezení jejích účastnických práv nemohlo dojít. Soud tedy shledal námitku nedůvodnou.

Zaosmé žalobci vytýkali správním orgánům, že povolily nepřiměřeně velký zásah do původního stavu pohody bydlení a celkového rázu okolí, přičemž nereflektovaly námitky žalobců uplatněné i v rámci odvolání. Žalobci vytkli, že studie osvětlení a oslunění, z níž při posuzování uvedeného správní orgány vycházely, byla zpracována na žádost stavebníka, a proto ji nelze považovat za zcela objektivní, a to i s ohledem na to, že zpracovatel nebyl autorizovanou osobou nebo znalcem. Městský soud dospěl k závěru, že se žalovaný s námitkami vypořádal dostatečně. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010 - 145, v němž je uvedeno, že „[s]těžovatelé si nemohou osobovat právo na to, aby byla vyloučena každá stavební změna v jejich sousedství, která by podstatně snížila míru jejich soukromí“, a že „[s]kutečnost, že na sousedním pozemku doposud nestála stavba, jejíž povaha umožní, aby někteří její uživatelé viděli na pozemek stěžovatelů či do oken jejich domu, nezakládá stěžovatelům právo na to, aby tento stav přetrvával i do budoucna.“ Podle Nejvyššího správního soudu „[s]těžovatelé vůči sousednímu pozemku nevydrželi žádné právo na to, aby se výstavba na něm omezila více, než jaká omezení standardně vyžadují obecné poměry v území, jež jsou vyjádřeny v územním plánu.“ Měřítkem proporcionality zásahu do pohody bydlení a ochrany soukromí jsou tedy obecné poměry v území. Pokud žalobci namítali nepřiměřené zásahy, byli povinni svá tvrzení podepřít důkazy v souladu s § 52 správního řádu. Ze správního spisu podle městského soudu nevyplývá, že by žalobci takové podklady předložili. Ze správního spisu naopak plyne, že v rámci rozhodování vzal stavební úřad v úvahu studii o osvětlení a oslunění, z níž nevyplývá snížení osvětlení pod stanovené parametry, a tudíž jeho závěry byly podpořené i odborným stanoviskem. Městský soud konstatoval, že neexistuje subjektivní veřejné právo na to, aby poměry v území, v němž se nachází majetek žalobců, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit. Ani této námitce soud nepřisvědčil.

Žalobci zadeváté namítali nepřezkoumatelnost a nejasnost výroku, jelikož se v něm odkazuje na projektovou dokumentaci, která byla i v rámci odvolacího řízení měněna. Městský soud uvedl, že v rámci správního řízení lze projektovou dokumentaci upřesňovat, jak se i stalo v projednávaném případě. Procesní práva žalobců v tomto smyslu nebyla omezena. Směrodatná pak je projektová dokumentace ve stavu, v jakém byla schválena na pravomocném konci správního řízení. Odkazuje-li výrok rozhodnutí o odvolání na projektovou dokumentaci, má se za to, že se jedná o projektovou dokumentaci v jejím konečném stavu. O jasnosti výroku není pochyb. Soud tedy shledal námitku jako účelovou a nedůvodnou.

Konečně (zadesáté) žalobci na konkrétních krocích stavebníka ilustrovali, že jeho snahou bylo obejít zákon. To žalobci namítali v celém správním řízení. Pokud se správní orgány s těmito tvrzeními nevypořádaly, založily tím nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí a porušily zásadu materiální pravdy. K tomu městský soud odkázal na zdůvodnění, jež uvedl k sedmému žalobnímu bodu. Dále městský soud uvedl, že účelem stavebního řízení je zajistit, aby stavby byly v souladu s dokumentací schválenou ve stavebním řízení, avšak zákon netrvá na tom, aby se soulad týkal pouze a jenom původně dodané dokumentace a původního rozhodnutí. Z celého řízení jasně plyne, že stavba byla nejprve stavěna v rozporu s původním rozhodnutím, tudíž nezákonně, avšak samotný zákon dává možnost toto pochybení napravit prostřednictvím institutu dodatečného povolení. Jelikož míra přezkumu splnění podmínek je shodná jako v případě řízení o povolení, tak i v případě řízení o dodatečném povolení stavby není možné souhlasit s tím, že využití institutu dodatečného povolení je obcházením zákona. Ani poslední námitku tedy soud neuznal důvodnou.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

Proti napadenému rozsudku nyní žalobci (dále „stěžovatelé“) brojí **kasační stížností**. Nejprve žalobci napadají názor městského soudu, že je na stavebním úřadu, aby si v případě, že dojde ke změně okolností až po vydání závazných stanovisek, posoudil, zdali tyto změny vyžadují nová závazná stanoviska. Podle stěžovatelů je to právě dotčený orgán, jenž je povolován k ochraně veřejného zájmu, a o pouze ten může posoudit, zdali se k projektové dokumentaci vyjádří, nebo nikoliv. Stěžovatel připomíná, že stavební úřad je poté názorem dotčeného orgánu vázán. Podle stěžovatelů je ostatně nesprávný i názor městského soudu, že změny projektové dokumentace byly takového charakteru, že nevyžadovaly nová závazná stanoviska. Opač podle stěžovatelů vyplývá již z toho, že původní rozhodnutí stavebního úřadu bylo žalovaným zrušeno s tím, že výrok rozhodnutí stavebního úřadu je zcela nejasný, neboť není zřejmé, co je předmětem dodatečného povolení. Právě v reakci na uvedené totiž stavebník doplnil svou žádost a nově žádal o dodatečné povolení nástavby a přístavby, zatímco v původní žádosti bylo uváděno dodatečné povolení stavebních úprav.

Zadruhé stěžovatelé trvají na nezákonnosti rozhodnutí o povolení výjimky. Stavební úřad při vydávání rozhodnutí o povolení výjimky vymezil jako účastníka pouze stavebníka s odůvodněním, že je jediným vlastníkem předmětných nemovitostí a míra zastavěnosti se netýká dalších osob. Tato úvaha však podle stěžovatelů zcela odporuje čl. 4 OÚPP, který především vyžaduje, aby umístění staveb a míra zastavění pozemku odpovídala urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení a zdravého životního prostředí a v té souvislosti i § 27 správního řádu, podle kterého je účastník též další dotčená osoba, pokud může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech. I z ustanovení § 169 odst. 2 stavebního zákona je zřejmé, že při rozhodování o udělení výjimky se má zohlednit vliv na sousední pozemky, přičemž toto možné ovlivnění zakládá podle stěžovatelů právo být účastníkem tohoto řízení právě vlastníkům sousedních

pokračování

pozemků. Stěžovatelé uvádějí, že postup stavebního úřadu nebyl souladný s názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176, v němž je uvedeno: „*Požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona z roku 2006), je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), a včlení je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.*“ Navíc byl postup stavebního úřadu nestandardní, neboť rozhodnutí o povolení výjimky bylo vydáno do 5 dnů od podání žádosti. Stěžovatelé nemohli uplatnit své námitky ani v územním řízení, neboť v projednávané věci bylo postupováno v rámci řízení o dodatečném povolení. Stěžovatelům tak bylo zamezeno v uplatnění jejich práv.

Zatřetí stěžovatelé uvádějí, že pokud jim stavební úřad neumožnil zapůjčení části projektové dokumentace, měl je v souladu se zásadou ochrany procesních práv (§ 4 odst. 2 správního řádu) poučit o možnosti nahlížet do spisu. Stavební úřad však žádné takové poučení stěžovatelům neposkytl. Jeho postup je tak podle stěžovatelů v rozporu se zásadou ochrany procesních práv konkretizovanou v § 4 odst. 1, 2 a 4 správního řádu a v návaznosti na to i zásadou rovnosti stran podle § 7 odst. 1 správního řádu. Stěžovatelé jsou nadto toho názoru, že pokud stavební úřad dospěl k názoru, že je s ohledem na zásadu materiální pravdy nutno zjistit, zda dochází k zastínění domu stěžovatelů či jak významné je omezení oslunění a denního osvětlení, měl sám provést, resp. zadat, zkoumání tohoto stavu nezávislému odborníkovi a tomu poskytnout potřebné materiály.

Začtvrté stěžovatelé konstatují, že postup stavebního úřadu, který nezajistil přítomnost žalobce a) na místě stavby a nepoučil stavebníka, že je povinen trpět ohledání věci na místě a tuto povinnost nevyntulil, je nezákonný a porušuje zásadu rovnosti stran. Navíc ačkoliv v prvoinstančním rozhodnutí je uvedeno, že při jednání žalobce a) vyjádřil nesouhlas s volbou stavebníka o nevpouštění na pozemek stavby při místním jednání, stavební úřad tuto námitku nepřezkoumal.

Zapáté stěžovatelé uvádějí, že v případě městské části Praha – Libuš účastenství tohoto subjektu v řízení o dodatečném povolení přichází v úvahu na základě § 27 odst. 2 správního řádu, neboť ten může být přímo dotčen na právech a povinnostech. Stěžovatelé spatřují nezákonnost v postupu žalovaného, který rozhodnutím ze dne 2. 7. 2012, č. j. S-MHMP 349432/2012/OST/Ka, posoudil odvolání městské části Praha – Libuš proti prvoinstančnímu rozhodnutí jako nepřipustné, neboť nebylo zjištěno přímé dotčení tohoto subjektu na jeho právech. K tomu odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, z něhož vyplývá materiální pojetí účastenství ve smyslu správního řádu. Městská část Praha – Libuš naplňuje podmínky materiálního pojetí, a proto s ní mělo být jednáno jako s účastníkem. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že kritéria pro dodatečné povolení stavby musí být minimálně stejná jako pro vydání stavebního povolení, nikoliv mírnější. Uvedený, v soudní praxi užívaný, právní názor je nutno aplikovat i na rozsah účastníků územního a stavebního řízení na straně jedné a účastníků v řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný tímto svým nezákonným postupem nejen zasáhl do práv městské části Praha-Libuš, ale rovněž i do práv jejích občanů, jimiž jsou i stěžovatelé, k ochraně kterých je obec povinna.

Zašesté jsou stěžovatelé přesvědčeni, že poté, co žalovaný již jednou zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, se stavební úřad neřídil závazným právním názorem odvolacího orgánu. Konkrétně se v „novém“ rozhodnutí opět nelyžoval se souladem změny stavby s vyhláškou OTPP, a to zejména s čl. 50 odst. 2 [pozn. soudu – zde mají stěžovatelé pravděpodobně na mysli čl. 50 odst. 12 písm. a)] OTPP, když přihlédl k nezákonnému rozhodnutí o povolení výjimky, dále s ustanovením čl. 4 odst. 7 OTPP, které výslovně uvádí, že zvyšování staveb je nepřípustné tam, kde by mohlo navrhovanými úpravami dojít k narušení původních architektonických hodnot daného místa nebo k narušení architektonické jednoty celku (např. souvislé zástavby v ulici). Byť se tato pochybení snažil částečně žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí odstranit, ani výsledek této snahy nelze považovat za řádné vypořádání. Stěžovatelé rovněž namítají, že stavební úřad nerespektoval závazný právní názor žalovaného, že výrok původního prvoinstančního rozhodnutí je zcela nejasný a není z něj zřejmé, co je předmětem dodatečného povolení. S tímto se stavební úřad snažil vypořádat tím, že místo změny nástavby a přístavby rodinného domu č.p. 46 spočívajícího v provedení přístavby blíže k uliční čáře o 2, 1 m a k pozemku č. parc. 89, v k.ú. Písnice na min. vzdálenost 4,2 m a zvýšení nástavby o 0,9 m uvedl ve výroku, že se jedná o přístavbu a nástavbu rodinného domu č.p. 46 s odůvodněním, že stavba byla provedena natolik odlišně od podmínek původního stavebního rozhodnutí, že nebylo možné specifikovat změnu stavby dle podmínek tohoto rozhodnutí v návaznosti na integritu stavby jak z hlediska konstrukčního a technického, tak z hlediska provozního. Ovšem ani tato úprava podle stěžovatelů nebyla dostačující pro splnění závazků vyplývajících z právního názoru žalovaného. Stavební úřad se tudíž i v tomto neřídil závazným právním názorem odvolacího správního orgánu, na čemž nic nemění ani skutečnost, že se úpravou výroku snažil tento stav napravit žalovaný v napadeném rozhodnutí, avšak opět dle stěžovatelů nevyhovujícím způsobem (viz dále). Stavebnímu úřadu bylo také vytýkáno, že správní spis neobsahuje původní stavební povolení, ověřenou projektovou dokumentaci, a rovněž neobsahuje spisový materiál týkající se řízení o odstranění stavby. I tuto úvahu žalovaného lze hodnotit jako právní názor o nedostatečnosti podkladů pro rozhodování ve věci. S ohledem na uvedené se stěžovatelé domnívají, že stavební úřad nerozhodoval v souladu s názorem žalovaného (odvolacího správního orgánu), a porušil tak ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. V důsledku toho stavební úřad porušil zásadu legality a zásadu zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení.

Zasedmé stěžovatelé uvádějí, že je nepřípustné, aby stavebník, který postupoval v rozporu s původním stavebním povolením, a dopustil se tak závažného porušení stavebního zákona, získal tímto postupem lepší procesní i hmotně-právní postavení než ten, kdo staví v souladu s právními předpisy. Stavební úřad je povinen se zabývat nejen podmínkami stanovenými v § 129 odst. 2 stavebního zákona, nýbrž i dalšími požadavky na stavbu vyplývajícími z územního řízení i z řádného stavebního řízení. Stavební úřad má při rozhodování o dodatečném povolení možnost správního uvážení, jež mu vytváří prostor pro zhodnocení dalších aspektů, přičemž jedním z nich by mělo být zjištění, zda dodatečně povolovaná stavba by splňovala kritéria, i pokud by procházela řádným stavebním a územním řízením. Tento postup však správní orgány dle stěžovatelů nedodržely. Stěžovatelé opět připomínají, že tímto postupem došlo rovněž k omezení účasti dotčených orgánů veřejné moci, především pak příslušné městské části Praha – Libuš. Dále jsou stěžovatelé přesvědčeni, že stavebník neunesl své důkazní břemeno plynoucí z § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatelé připomínají, že ke stavbě, tak jak byla původně povolena, neměli žádných výhrad. Stavebník však následně postupoval v rozporu s vydaným stavebním povolením. To měl stavební úřad zohlednit při rozhodování o dodatečném povolení.

pokračování

Zaosmé stěžovatelé s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu namítají, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jejich námitkami, když nezohlednil všechna kritéria tzv. pohody bydlení. Městský soud měl podle stěžovatelů při svých úvahách o správnosti napadeného rozhodnutí posuzovat zájem na zachování pohody bydlení se zájmem stavebníka na změnu stavby a rovněž měl přihlídnout i k subjektivním hlediskům daným způsobem života osob, kterých se má stavba dotýkat, a v neposlední řadě do pohody bydlení zahrnout nejen zastínění, ale rovněž i omezení stěžovatelů pohledem a s tím souvisejí ztrátu soukromí. Právě charakter místní zástavby a architektonický ráz navazuje pocit intimity, když udává výšku budov v bezprostředním okolí rodinného domu, jehož jsou stěžovatelé vlastníky. Správní orgány ve svých rozhodnutích užívaly v argumentaci závěry studie oslunění a denního osvětlení a její doplněk z 11/2011 (zpracovány společností Dalea s.r.o.). Tomuto však stěžovatelé vytykají, že studie byla vypracována na základě zadání stavebníka, a proto ji nelze bez dalšího považovat za zcela objektivní, a to i vzhledem ke skutečnosti, že zpracovatel není autorizovanou osobou nebo znalcem, a není tak na něj není kladen vyšší nárok, co se týče odbornosti, věrohodnosti a objektivnosti.

Zadeváté se stěžovatelé domnívají, že pokud stavebník po vydání prvoinstančního rozhodnutí doplnil projektovou dokumentaci, měl žalovaný prvoinstanční rozhodnutí zrušit. Žalovaný však rozhodl o doplněné žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby, když si doplnění projektové dokumentace posoudil pouze jako její upřesnění a svým postupem tak obešel zákon. Tímto nezákonným postupem byli stěžovatelé zkráceni na svých právech. Stěžovatelé shledávají výrok napadeného rozhodnutí nejasným, neboť není zřejmé, co je předmětem dodatečného povolení. Své úvahy konkretizují následovně. Jednou z podmínek pro provedení a dokončení stavby na pozemcích č. parc. 91 a č. parc. 92 v k.ú. Písnice, při ulici na Konečné, v Praze 4 – Písnice, která je stanovena v prvoinstančním rozhodnutí, je, že nástavba, přístavba a stavební úpravy rodinného domu č.p. 46 budou provedeny a dokončeny způsobem a v rozsahu uvedeném v projektové dokumentaci ověřené v řízení o dodatečném povolení. Tato podmínka zůstala i po vydání napadeného rozhodnutí beze změn, a to i přesto, že projektová dokumentace byla doplněna v odvolacím řízení, tedy po prvoinstančním rozhodnutí stavebního úřadu. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že pokud došlo ke změně projektové dokumentace v průběhu odvolacího řízení, měl i žalovaný – pokud chtěl rozhodnutí stavebního úřadu pouze změnit – změnit i podmínky. Takto totiž vznikla situace, ve které je povinen stavebník se řídit projektovou dokumentací ověřenou v řízení o dodatečném povolení – ale stavební úřad neměl patrně na mysli doplněnou projektovou dokumentaci, neboť o jejím doplnění ještě nevěděl. Stěžovatelé nesouhlasí s názorem městského soudu, že v daném případě se jednalo o pouhé upřesnění projektové dokumentace. Opak vyplývá i z postupu žalovaného, který s doplněním projektové dokumentace seznamoval další účastníky.

Zadesáté stěžovatelé uvádějí, že jednou ze základních zásad ovládajících správní řízení je zásada materiální pravdy. Stavební úřad byl při svém rozhodování touto zásadou vázán, a nelze proto přehlédnout povinnost správního orgánu dosáhnout takové úrovně zjištění stavu projednávané věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti. Tuto zásadu stavební úřad podle stěžovatelů nerespektoval, když se řádně nevypořádal s námitkami stěžovatelů týkajícími se postupu stavebníka při stavebních pracích a jeho nerespektování aktů správních orgánů – především stavebního povolení. V jednání stavebníka stěžovatelé spatřují snahu obejít zákon, když z jeho jednání je patrné postavení nové stavby bez řádného stavebního povolení. Z postupu stavebníka je dle stěžovatelů zřejmé, že jeho záměrem bylo vybudování nové stavby, nikoliv pouze přístavby, nástavby či stavebních úprav původního rodinného domu. Odstranění větší části původního domu a vybudování nové, fakticky oddělené stavby je nutné hodnotit jako stavbu novou, nikoliv jako přístavbu, nástavbu nebo stavební úpravu. Stěžovatelé vstoupili

se stavebníkem do smířčích jednání, jejich návrh smírného ukončení však nebyl stavebníkem akceptován. Další skutečností, z níž je seznatelné zastřené jednání stavebníka, je i to, že stavebník se žádným způsobem nesnažil zabránit zchátrání ponechané části rodinného domu. V neposlední řadě i samotné pootočení hlavní budovy ve srovnání s původním objektem jen dokládá samostatnost hlavní budovy. Nejenže stavebník postupoval v rozporu s původním stavebním povolením, avšak i v jeho žádosti předcházející vydání původního stavebního povolení, i v žádosti o dodatečné povolení ze dne 23. 11. 2009, naposledy doplněné dne 26. 9. 2011, lze shledávat zastřené právní jednání, jehož pravým obsahem je žádost o povolení nové stavby. Stěžovatelé konstatují, že správní orgány měly postupovat jak podle kritérií stanovených pro dodatečné povolení stavby, tak podle kritérií pro umístění a povolení stavby. Tak však neučinily. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že postup správních orgánů byl veden záměrem omezit stěžovatelům, dalším účastníkům a dotčeným orgánům veřejné moci možnost plně uplatňovat jejich práva, která jim především podle stavebního zákona a správního řádu náležejí.

Ve **vyjádření ke kasační stížnosti** žalovaný uvedl, že se ztotožňuje s názorem městského soudu.

Ve **vyjádření ke kasační stížnosti** osoba zúčastněná na řízení (stavebník) uvedla následující. Stavebník se ztotožnil s posouzením první žalobní námitky. K druhé žalobní námitce stavebník uvedl, že pokud se stěžovatelé domnívali, že byli rozhodnutím o povolení výjimky krácení na jejich právech, měli se žalobou domáhat zrušení tohoto rozhodnutí. Zdůraznil také účelovost této námitky, když žalobci v původním řízení o povolení stavby, kdy zastavenost byla ještě větší, proti tomu nic nenamítali. Ke třetí námitce stavebník uvádí, že žalobcům bylo známo, že mohou nahlížet do spisu a činit si kopie, přičemž této možnost hojně využívali. Ke čtvrté námitce stavebník uvádí, že nebylo jeho povinností stěžovatele vpustit na svůj pozemek. Navíc pochybuje o vhodnosti takového vpuštění. K páté námitce stavebník uvádí, že jejím předmětem není a nebylo tvrzení o zkrácení vlastních práv ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. K šesté námitce odkazují na odůvodnění napadeného rozsudku. K sedmé námitce stavebník uvádí, že splnil všechny zákonné podmínky pro vydání dodatečného povolení. Navíc stěžovatelé argumentují proti samotné existenci institutu dodatečného povolování staveb, taková argumentace je však bezpředmětná. K osmé námitce stavebník odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 13/2010 – 145. Stěžovatelé nenamítali a neprokázali nepřiměřený zásah do pohody bydlení, přičemž pokud nesouhlasili se závěry studie o osvětlení, měli využít možnosti navrhnout důkaz. K deváté námitce stavebník konstatuje, že nedocházelo ke změnám projektové dokumentace, nýbrž pouze k upřesnění. Ztotožňuje se se závěrem městského soudu, že relevantní je pak konečná projektová dokumentace. Ve vyjádření k desáté námitce stavebník odkazuje na své vyjádření k námitce sedmé. Z uvedených důvodů stavebník navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobami oprávněnými a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatelů v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

III.A Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

Nejprve se Nejvyšší správní soud musel zabývat možnou nepřezkoumatelností, a to i přestože tento kasační důvod stěžovatelé ve vztahu k napadenému rozsudku výslovně netvrdili. Tím, zdali napadený rozsudek netrpí nepřezkoumatelností, se totiž Nejvyšší správní soud musí zabývat *ex officio* (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). K otázce nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud vyslovil například v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (veškeré zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle něhož za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, k té se zdejší soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, v němž uvedl, že *„[n]edostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.“* Nepřezkoumatelným judikatura shledává i rozhodnutí, v němž krajský soud opomene přezkoumat jednu ze žalobních námitek (srov. rozsudek č. j. 1 Afs 135/2004 – 73 ze dne 18. 10. 2005 nebo č. j. 4 Azs 27/2004 – 74 ze dne 8. 4. 2004). Výjimku z tohoto pravidla však připustil Ústavní soud, když vyslovil, že *„[n]ení 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“* (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08).

Je tedy povinností městského soudu vypořádat (ať již výslovně, či implicitně tím, že vybuduje ucelený argumentační systém) všechny námitky, jež žalobci v řízení před městským soudem nabídnou.

Stěžovatelé ve v rámci své druhé žalobní námitky napadli nezákonnost rozhodnutí o povolení výjimky (a v souvislosti s tím i nezákonnost prvoinstančního a napadeného rozhodnutí). Nezákonnost podle nich spočívá v tom, že v řízení o povolení výjimky stavební úřad vymezil jako účastníka pouze stavebníka a nikoliv již stěžovatele. Nejprve Nejvyšší správní soud uvádí, že se ztotožnil s názorem městského soudu, že v nynějším soudním řízení skutečně může být posuzována zákonnost rozhodnutí o povolení výjimky (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66).

Městský soud se sice obecně zabýval zákonností rozhodnutí o povolení výjimky, nikoliv však ve vztahu k namítanému nesprávnému vymezení účastníků řízení. Městský soud pouze uvedl, že *„z rozhodnutí stavebního úřadu i z rozhodnutí žalovaného plyne, že se oba správní orgány zabývaly rozhodnutím o povolení výjimky, avšak nedošly k závěru, že by bylo nezákonné. Soud na jejich postupu neshledal vybočení z jejich pravomocí, a proto považuje i tuto žalobní námitku za nedůvodnou.“* Takové odůvodnění nelze považovat za dostatečné, neboť městský soud při hodnocení této námitky vůbec nevzal v potaz to, že stěžovatelé spatřují nezákonnost především ve skutečnosti, že s nimi v řízení o povolení výjimky nebylo jednáno jako s účastníky. Stejně tak se městský soud nikterak nevyslovil k tvrzení stěžovatelů, že nestandardní postup stavebního úřadu dokresluje to, že rozhodnutí o povolení výjimky bylo vydáno do 5 dnů

od podání žádosti. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadený rozsudek je v tomto ohledu nepřezkoumatelný.

V novém řízení městský soud především přezkoumá, zdali se stěžovateli mělo být v řízení o povolení výjimky jednáno jako s účastníky řízení. Pokud dospěje ke kladnému závěru, bude muset zvážit, zdali skutečnost, že s nimi tak jednáno nebylo, mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [srov. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

Dále stěžovatelé pod žalobní námitkou označenou číslem šest namítali, že stavební úřad v prvoinstančním rozhodnutí nerespektoval právní názor odvolacího správního orgánu, který původní prvoinstanční rozhodnutí zrušil. Tuto námitku stěžovatelé rozdělili do tří dílčích námitek. V první jsou stěžovatelé přesvědčeni, že ani po výtce odvolacího orgánu se stavební úřad nezabýval souladem stavby s čl. 50 odst. 12 písm. a) vyhlášky O'TPP, když přihlédl k nezákonnému rozhodnutí o povolení výjimky, a dále se nezabýval souladem s čl. 4 odst. 7 O'TPP.

Pokud jde o namítaný nesoulad s čl. 50 odst. 12 písm. a) O'TPP, odkazuje Nejvyšší správní soud na výše uvedené odůvodnění, neboť posouzení této námitek (zastavěnost území) se bude odvíjet od závěru, ke kterému městský soud dospěje při posouzení námitek, že se stěžovateli nebylo v řízení o povolení výjimky (z požadavků na zastavěnost) jednáno jako s účastníky.

Pokud jde o namítaný nesoulad s čl. 4 odst. 7 O'TPP, uvádí k tomu soud následující. Toto ustanovení uvádí, že zvyšování staveb je nepřípustné tam, kde by mohlo navrhovanými úpravami dojít k narušení původních architektonických hodnot daného místa nebo k narušení architektonické jednoty celku (např. souvislé zástavby v ulici). Pokud stěžovatelé namítají, že se prvoinstanční rozhodnutí ani po výtce odvolacího orgánu s tímto požadavkem nevypořádalo, nemohl tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud přisvědčit. Tímto se totiž stavební úřad zabýval na str. 7 a 8 prvoinstančního rozhodnutí, když posuzoval charakter stavby jak ve vztahu k celé zástavbě v historickém jádru obce, tak ve vztahu k sousedním stavbám. V reakci na odvolací námitku pak toto posoudil i odvolací orgán na str. 3 a 4 napadeného rozhodnutí. Na toto vypořádání poté odkázal i městský soud. Toto vypořádání je dle Nejvyššího správního soudu zcela dostačující. Námitce v této části tedy nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit.

Druhá dílčí námitka spočívala v tvrzení, že stavební úřad nenapravitel výtku odvolacího správního orgánu, že výrok původního prvoinstančního rozhodnutí je zcela nejasný a není z něj zřejmé, co je předmětem dodatečného povolení, výrok je nepřezkoumatelný. Touto námitkou se však městský soud nikterak nezabýval, a proto je napadený rozsudek i v tomto ohledu nepřezkoumatelný. V dalším řízení městský soud tuto námitku vypořádá.

V rámci třetí dílčí námitek stěžovatelé uvedli, že také výtku odvolacího správního orgánu, že prvoinstančním orgánem předložený správní spis neobsahuje původní stavební povolení, ověřenou projektovou dokumentaci ani spisový materiál týkající se řízení o odstranění stavby, lze hodnotit jako právní názor o nedostatečnosti podkladů pro rozhodování ve věci. Ani na tuto výtku správní orgány nereagovaly, když ani prvoinstanční ani napadené rozhodnutí neobsahují přehled podkladů, ze kterých správní orgány vycházely. Ani touto námitkou se městský soud nikterak nezabýval, což činí jeho rozsudek nepřezkoumatelný i v této části. V dalším řízení městský soud tuto námitku vypořádá.

pokračování

Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, z jakých důvodů se městský soud uvedenými námitkami nezabýval. Pokud se jimi snad nezabýval z toho důvodu, že je považoval za nepřípustné, měl tak výslovně uvést (k tomu obdobně srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, dostupný na www.usoud.cz).

Nejvyšší správní soud na tomto místě shrnuje, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se v něm městský soud nikterak nezabýval námitkou, že (i) stěžovatelé nebyli účastníky řízení o povolení výjimky, přičemž to činí toto rozhodnutí nezákonným a zprostředkovaně jsou poté nezákonná obě správní rozhodnutí [s tím souvisí i další nutné vypořádání námítky nesouladu s čl. 50 odst. 12 písm. a) OTPP]; že (ii) stavební úřad nenapravit výtku odvolacího správního orgánu, že výrok původního prvoinstančního rozhodnutí je nejasný, nepřezkoumatelný a není z něj zřejmé, co je předmětem dodatečného povolení; že (iii) výtku odvolacího správního orgánu, že prvoinstančním orgánem předložený správní spis neobsahuje původní stavební povolení, ověřenou projektovou dokumentaci ani spisový materiál týkající se řízení o odstranění stavby, lze hodnotit jako právní názor o nedostatečnosti podkladů pro rozhodování ve věci, přičemž následná správní rozhodnutí neobsahují seznam podkladů, ze kterých správní orgány vycházely.

Konstatovaná částečná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku však nikterak nebrání tomu, aby Nejvyšší správní soud dále přezkoumal jednotlivé kasační námitky stěžovatelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2009, č. j. 1 Ans 2/2009 – 79, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 – 74). Nejvyšší správní soud proto k jednotlivým kasačním námitkám uvádí následující.

III.B Nutnost vyžádání si nových závazných stanovisek

Pro posouzení důvodnosti označené kasační námitky je rozhodné to, zdali předmětná doplnění projektové dokumentace a doplnění žádosti o dodatečné stavební povolení byla důvodem pro vyžádání si nových závazných stanovisek.

Z ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vyplývá povinnost stavebního úřadu postupovat v součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejný zájem, přičemž tyto orgány vydávají v rámci své působnosti závazná stanoviska. V řízení o dodatečném povolení se postupuje dle § 111 až 115 stavebního zákona (srov. § 129 odst. 3 stavebního zákona). Závazná stanoviska předloží buď stavebník sám [§ 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona], nebo o možnostech jejich uplatnění upozorní dotčené orgány stavební úřad (srov. § 112 stavebního zákona). Podle ustanovení § 111 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stavební úřad ověří zejména, zda předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány. Je tedy úkolem stavebního úřadu zvažovat, zdali stavebníkova žádost, včetně podkladů, splňuje požadavky stanovené dotčenými orgány. Je sice pravdou, že jsou to dotčené orgány, jež posuzují soulad žádosti s veřejným zájmem, k jehož ochraně jsou povolávány; to však neznamená, že by každá změna (doplnění) podkladů musela nutně vést k vyžádání nových závazných stanovisek. To vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010 - 101, v němž je uvedeno: *„Dodatečné povolení pak může být vydáno v řízení, jež je podle stavebního zákona koncipováno jako řízení návrhové. Je tedy věcí stavebníka, aby prokázal splnění podmínek, s nimiž stavební zákon spojuje možnost dodatečného povolení stavby. Tato otázka je v řízení o odstranění stavby otázkou předběžnou, do jejíhož vyřešení stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší. Posoudit dopad stavby na veřejné zájmy chráněné zvláštním zákonem (krajinový ráz) není oprávněn stavební úřad, nýbrž příslušný dotčený orgán státní správy, který ve věci vydá závazné stanovisko. Stavební úřad je*

však oprávněn v rámci své pravomoci posoudit, zda změna stavby ještě spadá do podmínek, za nichž bylo souhlasné závazné stanovisko vydáno, a pokud již nikoli, je oprávněn a povinen dát podnět k zabavení řízení o vydání takového stanoviska (podobně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001- 39, č. 499/2005 Sb. NSS a rozsudek téhož soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009 - 227). Je to tedy stavební úřad, který na základě skutkových zjištění, své úvahy a s ohledem na stávající správní praxi v obdobných případech v dané lokalitě posoudí, zda se jedná o nepodstatnou odchylku ve smyslu § 121 odst. 1 stavebního zákona, anebo již o rozpor s rozhodnutím stavebního úřadu ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.“ Tento názor lze aplikovat i na situace, kdy v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby dojde k doplnění žádosti a projektové dokumentace, přičemž závazná stanoviska jsou již vydána. „Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163). Stavební úřad tedy posuzuje, zdali předmětné úpravy opodstatňují nutnost vyžádání si nových závazných stanovisek.

Požadovat vydání nových závazných stanovisek vždy, když dojde k jakékoliv změně podkladů, by bylo navíc v příkrém rozporu se zásadou procesní ekonomie správního řízení (srov. § 6 správního řádu). Takovým postupem by totiž bylo stavební řízení nepřiměřeně prodlužováno. Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené ztotožňuje s názorem městského soudu, že je do jisté míry ponecháno na úvaze stavebního úřadu, zdali ten v případě nastalých změn bude vyžadovat nová závazná stanoviska, nebo zdali naopak dospěje k závěru, že změna podkladů neopodstatňuje nutnost vyžádání nových závazných stanovisek. Při tomto posuzování stavební úřad poměřuje předmětnou změnu s již existujícími stanovisky a porovnává, zdali ona změna může do veřejného zájmu zasáhnout takovým způsobem, na nějž nemohl dotčený orgán při vydávání stanoviska pamatovat. Jelikož se jedná o správní úvahu stavebního úřadu, jež správní soudy nemohou nahradit svou vlastní, přezkoumávají soudy pouze, zda nedošlo ke zneužití či vybočení z mezí správního uvážení a zda se správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2009 - 73).

Ze spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stavebník původně žádal o dodatečné povolení „stavebních úprav stávajícího rodinného domu č. p. 46 k. ú. Písnice na pozemcích č. parc. 91, 92, 93 k. ú. Písnice, Na Konečné v Praze 4, spočívající v přístavbě obytné části, propojením se stávajícím RD spojovacím krčkem a úprav této stávající stavby“. Rozhodnutím ze dne 26. 7. 2010, č. j. VYST/38111/2009/Ši (původní prvoinstanční rozhodnutí), stavební úřad dodatečně povolil „změny nástavby a přístavby rodinného domu č. p. 46 v k.ú. Písnice, na pozemcích č. parc. 91 a 92 v k. ú. Písnice, při ulici Na Konečné v Praze 4 - Písnice, spočívající v provedení přístavby blíže k uliční čáře o 2,1 m a k pozemku č. parc. 89 v k. ú. Písnice na min. vzdálenost 4,2 m a zvýšení nástavby o 0,9 m“. Žalovaný následně k odvolání žalobců rozhodnutím ze dne 7. 2. 2011, č. j. S-MHMP 752487/2010/OST/Je/Ne, původní prvoinstanční rozhodnutí zrušil. V odůvodnění tohoto rozhodnutí mj. uvedl, že „výrok rozhodnutí je zcela nejasný, není zřejmé, co je předmětem dodatečného povolení, výrok je nepřezkoumatelný“. V návaznosti na toto rozhodnutí stavebník doplnil svou žádost o dodatečné povolení tak, že žádal o povolení „přístavby a nástavby k rodinnému domu č.p. 46 v k.ú. Písnice, na pozemcích č. parc. 91 a 92 v k.ú. Písnice.“ V (novém) prvoinstančním rozhodnutí stavební úřad uvedl, že stavba byla provedena natolik odlišně od podmínek stavebního povolení, že předmětem dodatečného povolení nemohla být pouhá změna nástavby a přístavby rodinného domu, tak jak bylo uvedeno ve výroku původního prvoinstančního rozhodnutí, nýbrž přístavba a nástavba rodinného domu jako takové. Výrok prvoinstančního rozhodnutí poté ještě korigoval žalovaný, když výrok změnil tak, že (mj.) k nástavbě a přístavbě „dodal“ stavební úpravy rodinného domu. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že uvedeným postupem (doplněním

pokračování

žádosti) bylo pouze de facto upřesněno, že již samotná nástavba a přístavba byly provedeny v takovém rozporu se stavebním povolením, že nebylo možné dodatečně povolit pouze změny této nástavby a přístavby, nýbrž bylo nutné povolit nástavbu a přístavbu k rodinnému domu jako takovou. Dotčeným orgánům však bylo známo, k jakým hlavním znakům dodatečně povolované stavby (ať již byla nazvána změnou, nebo samotnou přístavbou a nástavbou) se vyjadřují. Tímto nedošlo k takové změně podkladů, jež by mohla ovlivnit aktuálnost závěrů vyslovených v závazných stanoviscích. Pokud tedy správní orgány vycházely z toho, že doplnění žádosti nemohlo opodstatnit nutnost vyžádání nových závazných stanovisek, má Nejvyšší správní soud za to, že nikterak nepřekročily meze či nezneužily správního uvážení.

Pokud jde o doplnění projektové dokumentace, má i zde Nejvyšší správní soud za to, že správní orgány nezneužily a nepřekročily meze správního uvážení, když dospěly k závěru, že tato doplnění taktéž neopodstatňovala vyžádání si nových závazných stanovisek. K výše uvedenému rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 89/2009 – 73, lze doplnit závěr Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne č. j. 5 A 139/2002 – 46 ze dne 18. 12. 2003: „*Úkolem soudu není nabrát správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nabrát správní uvážení uvážením soudním.*“ Právě posuzování doplnění projektové dokumentace (a žádosti – srov. výše) ve vztahu k nutnosti vyžádání si nových závazných stanovisek je v odborné kompetenci stavebních úřadů. Přezkum správních soudů je tak omezen na posouzení toho, zdali stavební úřad nevybočil z mezí správního uvážení či jej nezneužil. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že stavebník ke své původní žádosti doložil potřebná závazná stanoviska, z nichž stavební úřad vycházel, přičemž ze spisu jednoznačně nevyplývá, že by následná doplnění projektové dokumentace byla takového charakteru, jenž by opodstatňoval vyžádání si nových závazných stanovisek. Pro uvedené posouzení Nejvyššího správního soudu bylo především podstatné, že stěžovatelé nikterak v kasační stížnosti nespécifikovali, čím přesně by uvedená doplnění měla být natolik významná, že by vyžadovala nové posouzení dotčenými orgány (stěžovatelé pouze tvrdili, že každá změna/doplnění vyžaduje nové posouzení dotčenými orgány – tento názor byl vyvrácen výše). S ohledem na omezený soudní přezkum správního uvážení (především nemožnost nahrazovat odbornou kompetenci stavebního úřadu), musel Nejvyšší správní soud uzavřít, že v tomto ohledu správní orgány nepochybily.

Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v nyní posuzovaném případě správní orgány nezneužily a nevybočily z mezí správního uvážení, když dospěly k závěru, že předmět dodatečného povolení se v souvislosti s doplněním žádosti a projektové dokumentace zásadně nezměnil, a že tedy není nutné vyžadovat nová závazná stanoviska. Tato námitka je nedůvodná.

III.C Nezapůjčení správního spisu a námitka nedostatečného zkoumání omezení oslunění

Stěžovatelé v kasační stížnosti namítali, že v případě, kdy jim nebyla zapůjčena projektová dokumentace, měl je stavební úřad v souladu se zásadou ochrany procesních práv a rovnosti stran poučit o jejich právu nahlížet do spisu. Takto koncipovanou námitku však stěžovatelé neuplatnili v řízení před městským soudem. V řízení před městským soudem totiž stěžovatelé pouze namítali, že stavební úřad jim měl zapůjčit projektovou dokumentaci, nikoliv, že v případě, kdy tak neučinil, je měl poučit o jejich právu nahlížet do spisu.

Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. zní: „*Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*“ Stěžovatelé zajisté mohli výše uvedenou námitku uplatnit

již před městským soudem; když tak neučinili, nemohl se Nejvyšší správní soud touto námitkou v řízení o kasační stížnosti pro její nepřípustnost zabývat.

Dále stěžovatelé namítali, že stavební úřad měl sám provést, resp. zadat, zkoumání omezení oslunění nezávislému odborníkovi a tomu poskytnout potřebné materiály. K této námitce se Nejvyšší správní soud vyjádří z důvodu přehlednosti tohoto rozsudku až pod bodem III.G.

III.D Nevpuštění stěžovatele a) na pozemek v rámci místního šetření

V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud konstatoval, že stavební úřad sice striktně právně nepochybil, když nepřikázal stavebníkovi, aby strpěl přítomnost stěžovatele na svém pozemku po část doby místního šetření, neshledal-li nutnost jeho přizvání, na druhé straně vyžádání a umožnění přítomnosti žalobce na místě by bylo nejen vhodné, ale hlavně mu nic věcně nebránilo. Možnost přizvání stěžovatelů městský soud dovodil ze znění § 172 odst. 1 a 5 stavebního zákona. Městský soud se ztotožnil s vysvětlením žalovaného, že jediným zjištěním z místního šetření bylo, že se situace na staveništi nezměnila, a proto není třeba na toto zjištění pohlížet jako na důkaz ve smyslu § 54 správního řádu (důkaz ohledáním), přičemž toto zjištění tedy nebylo a ani nemohlo být podkladem pro vydání rozhodnutí. V procesním postupu správních orgánů městský soud neshledal takovou vadu, jež by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné názor městského soudu do jisté míry korigovat. V této korekci přitom vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014 – 57, v němž se soud zabýval procesně shodnou situací, a proto jeho závěry lze aplikovat i na nyní projednávaný případ. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl následující:

„[13] K druhému zrušovacímu důvodu Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentaci stěžovatele v otázce přítomnosti účastníků řízení při ohledání na místě, resp. v možnosti jejich vstupu na pozemek osoby zúčastněné na řízení bez jejího souhlasu, neshledává příliš přesvědčivou. Se stěžovatelem lze sice souhlasit v tom, že ze samotného znění § 172 stavebního zákona, resp. z jeho gramatického výkladu, skutečně nevyplývá, že by účastníci řízení měli být na pozemku osoby zúčastněné na řízení při ohledání její stavby přítomni. Tuto situaci je však třeba posuzovat v širším kontextu, daném základními principy správního řízení. Z nich mimo jiné plyne, že všichni účastníci správního řízení mají právo osobně se dokazování zúčastnit. Z § 51 odst. 2 vyplývá povinnost správního orgánu provádět důkazy pouze za předpokladu, že poskytne účastníku řízení možnost být přítomen jejich provádění. I ve správním řízení se pak uplatní ústavně zaručené právo účastníka řízení vyjádřit se ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jedním z účelů ústního jednání spojeného s ohledáním na místě je přispět ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu). Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že ohledání je jeden z nejbezpečnějších důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro rozhodnutí (důležitost ohledání jako důkazního prostředku lze v nyní posuzované věci spatřovat i v tom, že ohledání na místě je v řízení o dodatečném povolení stavby povinné; pozn. soudu – ohledání na místě nebylo dle právní úpravy ve znění rozhodném pro posouzení nynějšího případu povinné), a účastníci řízení musí být k ohledání přizváni, mají právo klást otázky svědkům, popř. znalcům, jsou-li přítomni (viz rozsudek ze dne 15. 9. 2005, č. j. 5 As 38/2004 – 74; všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Ustanovení § 54 správního řádu umožňuje správnímu orgánu uložit povinnost strpět ohledání věci mimo jiné uživateli věci a za předpokladu dodržení zákonných podmínek pro využití tohoto institutu se uplatní i ve střetu s nedotknutelností obydlí garantovanému čl. 12 Listiny základních práv

pokračování

a svobod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 8 As 42/2009 - 242). Správní řád také zná prostředky pro zajištění účelu a průběhu řízení (srov. § 58 a násl. správního řádu).“

„[14] Vyše uvedené obecné principy správního řízení se samozřejmě nedají bezvýjimečně aplikovat za každé myslitelné situace. Zpravidla tedy bude na správním orgánu, aby zjistil, zda v určité situaci právní řád neupřednostňuje před jejich uplatňováním ochranu jiných právních statků. Na nyní posuzovaný úkon stavebního řízení tedy musí být nahlíženo z hlediska proporcionality zásahu do práv jiných osob, zde konkrétně osoby zúčastněné na řízení jako stavebníka a vlastníka pozemku. Pokud stěžovatel argumentuje § 172 stavebního zákona, pak podle odst. 1 citovaného ustanovení je umožněno oprávněným úředním osobám vstupovat při opatřování důkazů pro vydání správního rozhodnutí na cizí pozemky, stavby a do staveb s vědomím (tedy nikoli se souhlasem) jejich vlastníků. Do obydlí však mohou oprávněné úřední osoby vstupovat, jen je-li to nezbytné pro ochranu života, zdraví nebo bezpečnosti osob (§ 172 odst. 3 stavebního zákona). Z citovaných ustanovení je tedy patrné, že pozemek osoby zúčastněné na řízení podléhá nižšímu standardu ochrany než by tomu bylo v případě vstupu do jeho obydlí, u něhož by bylo třeba vzít v úvahu zejména ústavně zaručenou nedotknutelnost obydlí (čl. 12 Listiny). V nyní posuzovaném případě by bylo dotčeno především právo na soukromí osoby zúčastněné na řízení; při posuzování závažnosti zásahu do tohoto práva pak není možné pominout to, že její pozemek sousedí s pozemkem žalobkyně a); osoba zúčastněná na řízení ostatně sama ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ke dni 1. 7. 2010 nebyla na hranici těchto pozemků žádná překážka, která by bránila ve sledování jejího pozemku. Z hlediska poměrování proporcionality jednotlivých práv je třeba vzít v potaz také to, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým, a je to tedy osoba zúčastněná na řízení, kdo se ve správním řízení něčeho domáhala.“

Nejvyšší správní soud ze spisu ověřil, že oznámením ze dne 6. 6. 2011 stavební úřad, v návaznosti na to, že původní prvoinstanční rozhodnutí bylo zrušeno, uvědomil účastníky řízení o pokračování v řízení a o nařízení ústního jednání spojeného s místním šetřením na den 30. 6. 2011. Tím tedy účastníky vyrozuměl o možnosti být přítomen provádění uvedeného důkazu. Z protokolu o místním šetření a ústním jednání skutečně vyplývá, že stěžovatelům nebylo stavebníkem umožněno vstoupit na pozemek, kde se stavba nachází. Místní šetření (ohledání na místě) tedy proběhlo bez přítomnosti stěžovatelů.

S ohledem na citovaný rozsudek č. j. 2 As 69/2014 – 57 je zřejmé, že stěžovatelé měli právo se zúčastnit ohledání stavby na pozemku stavebníka. Jejich účastí by nebylo nepřiměřeně zasaženo do práva na ochranu obydlí stavebníka, a to především z těch důvodů, že, jak je uvedeno v citovaném rozsudku, pozemek stavebníka podléhá nižšímu standardu ochrany než samotné obydlí a že je nutné přihlídnout k tomu, že je to právě stavebník, kdo se něčeho ve správním řízení domáhá. Je poté povinností stavebního úřadu zajistit přítomnost stěžovatelů při ohledání na místě; k tomu mohl stavební úřad využít prostředků pro zajištění účelu a průběhu řízení (§ 58 a násl. správního řádu).

Pokud tedy stavební úřad nezajistil u ohledání na místě přítomnost těch účastníků, kteří se přítomností domáhali, jednal v rozporu s právními předpisy (nelze tedy souhlasit se závěrem městského soudu, že stavební úřad právně nepochybil). Je však nutné posoudit, zdali toto pochybení mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 11. 2006, č. j. 5 As 23/2006 – 173, vyplývá, že pokud je účastníkovi v obecné rovině znemožněno účastnit se místního ohledání, nelze takový důkaz považovat za důkaz provedený procesně korektním způsobem. Ten pak nelze ve správním řízení použít (srov. § 51 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud z protokolu o ústním jednání a místním šetření ze dne 30. 6. 2011 ověřil, že jediným zjištěním z tohoto šetření bylo pouze to, že ve stavbě se od posledního kontrolního zjištění nepokračovalo. Toto zjištění poté nesloužilo jako podklad při rozhodování o dodatečném povolení, neboť nebylo pro danou

věc relevantní. Tento nekorektně provedený důkaz tedy nebyl v řízení použit, přičemž stavební úřad vycházel z jiných důkazů (Nejvyšší správní soud připomíná, že vycházel z rozhodného znění stavebního zákona, které do 31. 12. 2012 nepředepisovalo v řízení o dodatečném povolení povinné místní šetření). Z toho je zřejmé, že postupem stavebního úřadu nemohlo být zasaženo do subjektivních práv stěžovatele takovým způsobem, jež by snad mohl mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Je sice pravdou, jak stěžovatelé namítají, že stavební úřad v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl, že stěžovatel vyjádřil nesouhlas s nevpuštěním na pozemek, aniž by se s touto námitkou vypořádal. Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené (nepoužití závěrů z ohledání na místě ve správním řízení) uzavírá, že tím se stavební úřad dopustil pochybení, avšak to nemohlo mít vliv na samotnou zákonnost rozhodnutí o věci samé. Těmto námitkám tedy Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

III.E Účastenství městské části Praha – Libuš

V této kasační námitce stěžovatelé tvrdí, že městská část Praha – Libuš měla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby.

I v této části musí Nejvyšší správní soud korigovat názor městského soudu. Městský soud totiž dospěl k závěru, že účastníky řízení o dodatečném povolení stavby vymezuje ustanovení § 109 stavebního zákona. Takový závěr je však nesprávný. Stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2013 sice výslovně v § 129 odst. 2 stanoví, že účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109 stavebního zákona, pro posouzení věci však byl rozhodný právní stav k datu vydání napadeného rozhodnutí, tj. k 9. 5. 2012. K tomuto datu však uvedený odkaz stavební zákon neobsahoval. Výkladem okruhu účastníků v řízení o dodatečném povolení podle v rozhodné době účinné právní úpravy se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011 – 105, když dospěl k tomuto závěru: *„Právní úprava zakotvená ve stavebním zákoně ukládá v § 129 odst. 3 pro řízení o dodatečném povolení stavby aplikaci §§ 111 – 115 stavebního zákona pro řízení vedené o žádosti o dodatečném povolení stavby. V žádném z daných ustanovení však není upraven okruh účastníků pro toto řízení; okruh účastníků stavebního řízení upravuje stavební zákon v § 109, na který však ustanovení § 129 odst. 3 neodkazuje. Dle ustanovení § 192 stavebního zákona nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se na postupy a řízení ustanovení správního řádu. Účastenství upravuje správní řád v § 27, dle jehož odst. 2 jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Systematickým výkladem uvedených norem nelze než dojít k závěru, že okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby je na základě použití ustanovení § 129 odst. 3 ve spojení s ustanovením § 192 stavebního zákona nutno určit dle příslušného ustanovení správního řádu.“*

Z uvedeného je zřejmé, že názor městského soudu na aplikaci ustanovení § 109 stavebního zákona i v řízení o dodatečném povolení stavby dle v rozhodné době účinného znění zákona je nesprávný. To však nemělo na finální posouzení věci žádný vliv, neboť městský soud správně uvedl, že předmětem výtky stěžovatelů nebylo tvrzení o zkrácení vlastních práv ve smyslu § 65 odst. 1 či 2 s. ř. s. Žalobci mohou v této souvislosti účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, jež vznikla v důsledku porušení jejich práv. Žalobci se nemohou dovolávat ochrany práv cizích (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 5 As 122/2012 - 14). Přesně to však stěžovatelé činili. Stěžovatelé totiž pouze uváděli a nadále uvádí, že městská část Praha – Libuš měla mít v řízení o dodatečném povolení stavby postavení účastníka. Tím však mohlo být hypoteticky zasaženo pouze do práv městské části, nikoliv do práv stěžovatelů. Pokud stěžovatelé namítají porušení jejich práv zprostředkovaně, konkrétně tak, že do práv stěžovatelů bylo postupem stavebního úřadu zasaženo z toho důvodu, že městská část je povinna k ochraně práv jejich občanů, jimiž jsou i stěžovatelé, nelze

pokračování

ani tomuto přisvědčit. Stěžovatelé totiž mohli dostatečně chránit svá práva sami na základě postavení účastníků řízení, což ostatně činili. Tato kasační námitka je nedůvodná.

III.F Námitka výhodnějšího postavení stavebníka, jenž jednal v rozporu se zákonem; neprokázání splnění podmínek pro dodatečné povolení

Námitce, že stavebník tím, že stavěl v rozporu se stavebním povolením, de facto získal výhodnější postavení než ten, kdo staví v souladu s předpisy, nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit.

Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona lze stavbu prováděnou v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že

- a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území,*
- b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,*
- c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*

Pokud stěžovatel unese své důkazní břemeno a prokáže kumulativní splnění uvedených podmínek, může stavební úřad uvedenou stavbu povolit. Tím stavebník však nezískává žádné výhodnější postavení od toho, kdo staví v souladu s předpisy, neboť pokud se stavebníkovi nepodaří uvedené podmínky prokázat, stavební úřad stavbu dodatečně nepovolí (takovou stavbu by stavební úřad nepovolil ani v řádném stavebním řízení). V rozsudku ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012 – 26, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Již samotným zařazením řízení podle ust. § 129 odst. 3 do stavebního zákona zákonodárce vyjádřil, že nezákonně realizované stavby mohou být za splnění určitých podmínek dodatečně povoleny. Tyto podmínky jsou vymezeny v ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona. Po žadateli o dodatečné povolení stavby, který uvedené podmínky splní, již nemohou správní orgány požadovat, aby doložil ještě splnění podmínek dalších, které oporu ve stavebním zákoně nemají (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, www.nssoud.cz).*“ Je tedy zřejmé, že podmínky pro stavebníka, jenž stavěl v rozporu s předpisy, a nyní žádá o dodatečné povolení, jsou přinejmenším stejné jako pro toho, kdo žádá o stavební povolení „řádné“, resp. pro toho, kdo staví v souladu s předpisy. K žádnému neodůvodněnému zvýhodnění nedochází.

Pokud jde o námitku, že stavebník neunesl důkazní břemeno, uvádí k tomu Nejvyšší správní soud následující. Posouzení této námitky se v novém řízení před městským soudem bude odvíjet od toho, jak se městský soud vypořádá s námitkou nezákonnosti rozhodnutí o povolení výjimky (viz bod III.A tohoto rozsudku), neboť pouze na základě tohoto bude možné učinit závěr o tom, zdali stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu [srov. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona]. Ve zbytku však nemohl Nejvyšší správní soud této námitce přisvědčit. Stěžovatelé totiž nikterak nespécifikovali, v čem přesně má spočívat ono nesplnění citovaných podmínek (až na uvedenou nezákonnost rozhodnutí o povolení výjimky). To ostatně neučinili ani v žalobě, a proto se lze v této části ztotožnit s posouzením městského soudu, že stavební úřad správně posoudil podklady dodané stavebníkem a uznal, že zákonné podmínky byly splněny (opět až na chybějící posouzení zákonnosti rozhodnutí o povolení výjimky).

III.G Nedostatečné vypořádání se žalovaného s námitkami ohledně pohody bydlení a neobjektivní studie oslunění a denního osvětlení

Pokud jde o námitku nedostatečného vypořádání se s nepřiměřeností zásahu záměru do pohody bydlení stěžovatelů, musel tuto Nejvyšší správní soud vyhodnotit jako nedůvodnou.

Na str. 4 - 5 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl: „*Stavba rodinného domu s přístavbou a nástavbou, která je předmětem dodatečného povolení, a rodinný dům odvolatelů se nachází v zastavěném území obce a nelze tedy počítat s úplnou intimitou prostředí na jednotlivých pozemcích. Vzdálenost přístavby od hranice pozemků je předepsána vyhl. OTPP a návrh její ustanovení v tomto směru splňuje. Rovněž stavba odvolatelů má okna orientovaná tak, že z nich lze nahlížet do sousedních zahrad, a pozemek pod jejich rodinným domem má více než 50 % zastavenost. Stísněné podmínky v místě stavby byly tedy založeny již před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu.*“

Z uvedeného je zřejmé, že se žalovaný možným zhoršením pohody bydlení stěžovatelů zabýval dostatečným způsobem, když dospěl k závěru, že k nepřiměřenému zásahu do pohody bydlení nedojde. Stěžovatelé v kasační stížnosti dále uvedli, že správní soud měl poté přihlídnout i k subjektivním hlediskům daným způsobem života stěžovatelů.

K pojmu pohody bydlení se Nejvyšší správní soud vyjadřoval již v minulosti, a to následovně: „I. „*Pohodou bydlení“ ve smyslu § 8 odst. 1 in fine vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, nutno rozumět souborn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souborn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech. II. Správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže ovšem zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat; podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 - 116, publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS).*

Pokud stěžovatelé chtěli, aby městský soud přezkoumal posouzení žalovaného týkající se nepřiměřeného zásahu do pohody bydlení podrobněji (subjektivní hlediska), měli tuto námitku konkretizovat, resp. měli rozvést, v čem konkrétně se žalovaný při posouzení mylí a čím toto posouzení, resp. záměr, zasáhne do jejich subjektivních práv či do pohody bydlení ve smyslu subjektivních hledisek. Tak však stěžovatelé neučinili, když v žalobě neuvedli konkrétní přímé dotčení na jejich subjektivních právech, resp. nekonkretizovali, do jakých subjektivních hledisek pohody bydlení záměr zasáhne. Městský soud postupoval správně, když se s touto námitkou vypořádal v míře její obecnosti a ztotožnil se závěry žalovaného. Žalovaný posuzoval zásah do pohody bydlení zejména s ohledem na charakter zastavěného území obce, na vzdálenost přístavby od hranic pozemků, na to, že okna jsou orientována tak, že z nich nelze nahlížet do sousedních zahrad, a na to, že pozemek pod rodinným domem je z více než 50 % zastavěn (stísněné podmínky byly založeny již před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu). Jak žalovaný, tak městský soud se tak dostatečným způsobem vypořádali s námitkou zásahu do pohody bydlení. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

V souvislosti s tím stěžovatelé vytkli, že správní orgány při jejich rozhodování vycházely ze studie oslunění a denního osvětlení a jejího doplnění (dále jen „studie“), přičemž ty byly zpracovány na základě zadání stavebníka osobou, jež není osobou autorizovanou či znalcem,

pokračování

a proto je nelze považovat za objektivní. Této námitce nemohl Nejvyšší správní soud přisvědčit. K tomu nejprve považuje Nejvyšší správní soud za vhodné citovat z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2015, č. j. 6 As 137/2014 – 37, v němž je uvedeno, „že *hodnocení důkazů je věcí správního orgánu a je ovládáno zásadou jejich volného hodnocení. Správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny ve vzájemné souvislosti. Kritériem volného hodnocení důkazů jsou zásady logiky, přičemž v odůvodnění správního rozhodnutí musí být způsob hodnocení důkazů náležitým způsobem popsán.*“ To, že studie byla zpracována na základě zadání stavebníka osobou, jež není osobou autorizovanou či znalcem, ještě samo o sobě neznamená, že by nebyla objektivní. Ostatně nic takového ani při provádění tohoto důkazu nevyplývalo. Byť důkazní břemeno neleží v řízení o dodatečném povolení stavby primárně na stěžovateli, z § 52 správního řádu vyplývá, že i oni byli povinni na podporu svých tvrzení označit důkazy. Stěžovatelé však kromě neobjektivity z důvodu zpracování studie na základě zadání stavebníka osobou, jež není autorizovaná či znalcem, neuvedli jiná tvrzení a popř. neoznačily důkazy na podepření těchto tvrzení, jimiž by byla zpochybněna uvedená studie. Stěžovatelé nikterak v žalobě nenapadali samotné závěry studie, a nespecifikovali tedy, jak konkrétně se jimi namítaná neobjektivnost měla promítnout do závěrů, jež z této studie vyplývají. Správní orgány pak náležitým způsobem popsaly způsob hodnocení tohoto důkazu. Správním orgánům pak, s ohledem na to, že objektivita studie nebyla důvěryhodně zpochybněna, nelze vytýkat, že z této studie vycházely. Správní orgány tak jednaly v rámci zásady volného hodnocení důkazů a nikterak nepochybily.

III.H Doplnění projektové dokumentace mělo vést ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí

Stěžovatelé uvádějí, že v průběhu řízení byla projektová dokumentace změněna, nikoliv pouze upřesněna. Podle stěžovatelů měl v případě této změny žalovaný prvoinstanční rozhodnutí zrušit a věc stavebnímu úřadu vrátit, aby s novými podklady seznámil účastníky i dotčené orgány. K tomu Nejvyšší správní soud předně odkazuje na odůvodnění tohoto rozsudku pod bodem III.B, ze kterého vyplývá, že doplnění nebylo takového charakteru, že by vyžadovalo nové posouzení dotčených orgánů. Z toho lze přiměřeně vycházet i při hodnocení této námitky. K doplnění projektové dokumentace se účastníci mohli vyjádřit i v rámci odvolacího řízení (ve spise se nachází výzvy k vyjádření se k doplnění projektové dokumentaci ze dne 24. 2. 2012 a ze dne 21. 3. 2012, jež byly doručovány mj. i právnímu zástupci stěžovatelů). Ostatně sami stěžovatelé uvádějí, že žalovaný účastníky informoval o těchto doplněních.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, č. j. 2 As 24/2009 - 93, se uvádí: „...*Odvolání je řádným opravným prostředkem a smyslem odvolacího řízení je nejen posouzení zákonnosti prvostupňového rozhodnutí, ale i odstranění vad prvostupňového řízení. Vady shledané v prvostupňovém řízení nebo rozhodnutí lze v odvolacím řízení odstranit, pokud nejsou takové intenzíty či rozsahu, že je nutné provedení nového řízení před správním orgánem I. stupně. Jen v tom případě odvolací orgán odvoláním napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí podle § 90 odst. 1 písm. b) správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Doplnění řízení před odvolacím orgánem může vyústit jak ve zrušení rozhodnutí, tak v jeho změnu podle § 90 odst. 1 správního řádu, ale může být i potvrzením správnosti napadeného rozhodnutí a pak je na místě zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu. Určité omezení nových skutečností je ovšem zakotveno v ust. § 82 odst. 4 správního řádu (přičemž ve věcech stavebních plyne omezení i ze zásady koncentrace řízení). Dále je třeba při jakémkoliv doplňování řízení před odvolacím orgánem dbát na zachování práv účastníků řízení, tedy na to, aby s novými zjištěními byli seznámeni a měli možnost se k nim vyjádřit. Při respektování zákonných podmínek pro doplnění řízení a při zachování účastnických práv, pak nelze hovořit o porušení zásady dvojinstančnosti. Už sama skutečnost, že v odvolacím správním řízení je připuštěna možnost*

skutkových novot a možnost změny rozhodnutí, je zákonným průlomem do zásady dvojinstančnosti. Dvojinstančnost řízení totiž neznamená, že každý právní názor vyslovený jednou instancí musí být nutně podroben přezkoumání instancí vyšší, ale že po vydání rozhodnutí v první instanci je postup a rozhodnutí přezkoumáno v odvolacím řízení správním orgánem vyššího stupně. V dané věci je tedy rozhodující, zda žalovaný při doplnění řízení zachoval stěžovateli účastnická práva. Pokud jim dostal a doplnění dokumentace bylo pouhým upřesněním dokumentace původní, které se v právech účastníků řízení neprojevovalo, ale naopak jen odstranilo pochybnosti uplatněné v odvolání, nebyl postup žalovaného v rozporu se zákonem...“

Již pod bodem III.B tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že ze spisu jednoznačně nevyplývá, že by následné doplnění projektové dokumentace bylo takového charakteru, jenž by opodstatňoval vyžádání si nových závazných stanovisek. Stejně tak ze spisu nevyplývá, že by toto doplnění bylo takového charakteru, že by bylo nutné trvat na novém posouzení doplněné projektové dokumentace stavebním (prvoinstančním) orgánem. Stěžovatelé neuvádějí, jak konkrétně byla projektová dokumentace změněna, ani netvrdí, v čem spočívá případná změna stavby, ani jaké konkrétní námitky náležející do správního řízení a související s přímým dotčením jejich práv byly v důsledku toho projednány v jediné instanci. Pouhé odkazy stěžovatelů na jednotlivé dokumenty, jimiž byla dokumentace doplněna, bez upřesnění konkrétních významných odlišností od původní projektové dokumentace, nelze považovat za dostatečné tvrzení. Z hlediska soudního přezkumu je podstatné, nakolik se doplněná projektová dokumentace odlišovala od dokumentace původní, k čemuž se stěžovatelé potřebným způsobem nevyjádřili. Jak již bylo uvedeno, ze samotných tvrzení stěžovatelů a ze spisu plyne, že jim bylo umožněno se k doplněním projektové dokumentace vyjádřit. Práva účastníků tedy byla zachována. Postup žalovaného tak nebyl v rozporu se zákonem a tato námitka je nedůvodná.

S ohledem na uvedené je pak patrné, že není, jak se stěžovatelé mylně domnívají, žádnou vadou, pokud prvoinstanční rozhodnutí uvádí, že stavba bude provedena způsobem a rozsahem uvedeným v projektové dokumentaci, a to i přesto, že v průběhu odvolacího řízení došlo k úpravám projektové dokumentace. Pokud je totiž možné v průběhu odvolacího řízení doplňovat projektovou dokumentaci (za podmínek uvedených v citovaném rozsudku), je pak zřejmé, že závazná pro postup při provádění stavby musí být dokumentace v tom znění, v jakém byla posuzována a „schválena“ odvolacím správním orgánem.

III.CH Snaha stavebníka obejít zákon

K této námitce považuje Nejvyšší správní soud za nutné odkázat na odůvodnění tohoto rozsudku pod bodem III.F. Jak již bylo uvedeno, stavbu lze dodatečně povolit, pokud stavebník prokáže splnění podmínek uvedených v § 129 odst. 2 stavebního zákona. Využití tohoto institutu nelze považovat za obcházení zákona. Je to ostatně stavebník, kdo podstupuje značný risk. V případě, že stavba prováděná v rozporu s předpisy nebude dodatečně povolena, bude totiž nařízeno odstranění této stavby.

K tomu lze dále citovat přílehlavý závěr z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 7 As 84/2010 – 141: „*Účelem řízení o odstranění stavby je uvedení právního a skutečného stavu do souladu, a to buď nařízením odstranění nepovolené stavby nebo vydáním dodatečného stavebního povolení v řízení o dodatečném povolení stavby. Jedná se o postup zákonem předvídaný a upravený, proto nelze souhlasit se stěžovatelkou, že by žádost o dodatečné povolení stavby představovala obcházení ustanovení stavebního zákona, byť se v případě osoby zúčastněné na řízení jedná o jev opakovaný. Skutečnost, že stavba byla realizována bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu, je chápána jako projev porušení stavební kázně a z tohoto důvodu pak není možné, aby na žádost o dodatečné stavební povolení byly kladeny nižší nároky než na „řádné“ stavební*

pokračování

povolení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2010, č. j. 8 As 7/2010 - 99, www.nssoud.cz). Rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba, nebo její změna, povoluje, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Řízení o dodatečném povolení stavby tak není únikovou cestou z kritérií stanovených pro získání stavebního povolení a prostředkem obcházení stavebního zákona, jak dovozuje stěžovatelka. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval v souladu se zákonem, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, publ. pod č. 1202/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Na takového stavebníka se hledí, jako by od počátku zákon nerespektoval a jeho jednání může být sankcionováno jako přestupek či správní delikt podle ust. § 178 a násl. stavebního zákona. (...) Opakované porušování stavební kázně může mít bezpochyby vliv na výši uložené pokuty podle § 179 či § 181 stavebního zákona, ale nelze je zohlednit v řízení o odstranění stavby ani v řízení o dodatečném povolení stavby, neboť se nejedná o důvod, pro který může být stavba odstraněna, nebo o skutečnost, jejíž (ne)existenci musí stavebník prokázat pro dodatečné povolení stavby. Podobně nelze brát zřetel na skutečnou motivaci stavebníka, pro kterou trvá na zachování stavby prováděné v rozporu se stavebním povolením.“

Z citovaného rozsudku je zřejmé, že využití institutu dodatečného povolení stavby nelze považovat za obcházení zákona. Při posuzování žádosti o dodatečné povolení stavby pak stavební úřad posuzuje, zdali jsou splněny zákonné podmínky, přičemž předchozí porušení stavební kázně (stavení v rozporu se stavebním povolením) nelze v tomto řízení zohlednit. Tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

IV. Závěr

Nejvyšší správní soud na základě postupu dle § 109 odst. 4 s. ř. s. dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť městský soud se věcně nevypořádal s některými žalobními námitkami (viz výše). Tak byl naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a Nejvyšší správní soud tedy napadený rozsudek ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení se městský soud vypořádá s uvedenými námitkami. Ve vypořádání ostatních námitek je městský soud povinen se řídit závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V novém rozhodnutí v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 16. prosince 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu