



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Ing. J. K.**
zastoupen advokátkou JUDr. Ilonou Chladovou
sídlem Rybníček 4, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
E.ON Distribuce, a.s.
sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2016, č. j. JMK 163715/2016, sp. zn. S-JMK 148233/2016 OÚPSŘ

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 11. 2016, č. j. JMK 163715/2016, sp. zn. S-JMK 148233/2016 OÚPSŘ, a rozhodnutí Městského úřadu Boskovice, odboru výstavby a územního plánování, ze dne 10. 5. 2016, č. j. DMB0 7785/2016, sp. zn. SMBO 12314/2014/STAV/malac, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce, JUDr. Ilony Chladové, advokátky.

III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno prvostupňové rozhodnutí Městského úřadu Boskovice, odboru výstavby a územního plánování (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo též „stavební úřad“), ze dne 10. 5. 2016, č. j. DMBO 7785/2016, sp. zn. SMBO 12314/2014/STAV/malac, tak, že text ve výrokové části uvedený v bodě III. na str. 3 tohoto rozhodnutí žalovaný bez náhrady vypustil a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.
2. Dne 17. 12. 2012 vydal stavební úřad pod č. j. DMBO 15746/2012 stavebníkovi - manželům L. souhlas s užíváním stavby rodinného domu (RD) na adrese: ul. N. Ch. 2472/17, B., povolené stavebním povolením vydaným dne 5. 1. 2007 pod č. j. STAV-3089/2005 na stavbu „*novostavba RD, přípojky na inž. sítě, plynofikace, zpevněné plochy*“.
3. Na základě kontrolní prohlídky provedené na místě stavby z podnětu žalobce stavební úřad zahájil dne 12. 7. 2014 řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), o nařízení odstranění stavby - opěrná zeď, část zpevněné plochy u RD - ul. N. Ch. 2472/17, B. (oznámením ze dne 9. 7. 2014, č. j. DMBO 10419/2014). Dne 25. 7. 2015 požádal stavebník dle § 129 odst. 3 stavebního zákona o dodatečné povolení výše uvedené stavby, stavební úřad proto usnesením ze dne 18. 8. 2014, č. j. DMBO 13281/2014, řízení o odstranění stavby přerušil.
4. Dne 7. 7. 2015 vydal stavební úřad pod č. j. DMBO 8994/2015, sp. zn. SMBO 12314/2014/STAV/malac, rozhodnutí, kterým předmětnou stavbu dodatečně povolil. Toto rozhodnutí stavebního úřadu bylo nejprve žalovaným k odvolání žalobce zrušeno (mj. z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci), a to rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 11. 2015, č. j. JMK 140226/2015. V dalším řízení pak stavební úřad vydal dne 10. 5. 2016 pod č. j. DMBO 7785/2016, sp. zn. SMBO 12314/2014/STAV/malac, rozhodnutí, kterým podle ustanovení § 129 odst. 2 a 3 a § 115 stavebního zákona a dále podle § 9 a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, dodatečně povolil
„a) stavbu: opěrná zeď u rodinného domu ulice N. Ch. 2472/17, B. (dále jen "stavba") na pozemku x k. ú. B., prováděnou bez opatření stavebního úřadu - stavebního povolení, která by pro svoji realizaci vyžadovala stavební povolení ve smyslu ustanovení § 108 stavebního zákona,
b) stavbu: část zpevněné příjezdové plochy u rodinného domu ulice N. Ch. 2472/17, B. (dále jen "stavba") na pozemku x k. ú. B., prováděnou bez opatření stavebního úřadu - ohlášení, které by pro svoji realizaci vyžadovaly ohlášení ve smyslu ustanovení § 104 odst. 1 písm. i) stavebního zákona.“

Dále stavební úřad stanovil podmínky pro umístění, provedení a dokončení stavby (výrok II.)

a uložil stavebníkovi povinnost uhradit náklady správního řízení (výrok III.). V odůvodnění rozhodnutí stavební úřad dospěl k závěru, že stavebník v řízení prokázal, že stavba není v rozporu s územně plánovací dokumentací ani s předchozími rozhodnutími o území, že záměr není proveden na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, a že stavba není v rozporu ani s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

5. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 11. 2016, č. j. JMK 163715/2016, sp. zn. S-JMK 148233/2016 OÚPSŘ, prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že vypustil text ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí uvedený v bodě III. na str. 3 týkající se povinnosti nahradit náklady správního řízení paušální částkou; ve zbytku odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

II. Obsah žaloby

6. Žalobce v podané žalobě namítal porušení ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), neboť dodatečně povolovaná stavba umístěná ve vzdálenosti 0,4 až 0,7 m od společné hranice pozemků jednoznačně nesplňuje kritérium odstupové vzdálenosti dle uvedeného ustanovení, která nesmí být menší než 2 m. Dle názoru žalobce správní orgány nesprávně a ryze účelově dospěly k závěru, že se na předmětnou stavbu ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nevztahuje, neboť se v daném případě nejedná o stavbu související a podmiňující bydlení. Žalobce rovněž upozornil, že stavební úřad dodatečně povolovanou stavbu cíleně rozdělil na stavbu opěrné zdi a stavbu části zpevněné příjezdové plochy. Stavba opěrné zdi však ve svažitém terénu podmiňuje stavbu zpevněné části příjezdové plochy. Opěrná zeď a zpevněná příjezdová plocha dále jednoznačně tvoří součást rodinného domu, neboť bez existence opěrné zdi by nebylo možné zbudovat příjezdovou plochu, resp. její část, a nebyl by tak umožněn nájezd do garáže, která je součástí rodinného domu a dispozičně je do něj vtělena. To dle žalobce v konečném důsledku znamená, že by nebylo možné rodinný dům využívat. Za nepřiléhavý žalobce označil také odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 37/2013 - 40.
7. Žalobce tak měl s ohledem na vše výše uvedené za to, že v daném případě nebylo možné vydat rozhodnutí bez výjimky z ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a že tedy pro vydání dodatečného povolení stavby nebyly naplněny zákonné podmínky stanovené v § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona.
8. Žalobce namítal také nesprávné vymezení předmětu řízení, přičemž měl za to, že žalovaný se s touto námitkou v napadeném rozhodnutí nevypořádal. Žalobce byl přesvědčen, že

v daném případě bylo nutné vést řízení o dodatečném povolení celé příjezdové plochy, neboť není zřejmé, jak byla zjištěna velikost a tvar dvou dodatečně povolovaných částí příjezdové plochy. V terénu totiž původní příjezdová plocha až do postavení nepovolené stavby fakticky nikdy neexistovala. Za náležitě nevypořádané žalobce pokládal rovněž námitky, které uplatňoval po celou dobu předcházejícího správního řízení, konkrétně námitku neoprávněného disponování úředně oprávněné osoby s projektovou dokumentací (výkres č. 02 zpracovaný ATD PROJEKT s.r.o.), námitku nešetrnosti dodatečně povolované stavby k okolí a k zájmům vlastníků sousedních pozemků, a dále námitku, že zde v důsledku dodatečně povolené stavby vzniknou exhalace v míře, kterou nelze v dané lokalitě považovat za přiměřenou, bude narušena pohoda bydlení žalobce a kvalita prostředí. Závěry, které žalovaný ve vztahu k takto uplatněným námitkám učinil, žalobce považoval z části za tendenční, nesprávné a nezákonné, z části za nepřezkoumatelné.

9. V závěru podané žaloby žalobce poukázal také na procesní pochybení stavebního úřadu spočívající dle žalobce v nesprávném poučení účastníků řízení a v porušení zásady legitimního očekávání. S ohledem na vše výše uvedené proto žalobce navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu, zrušil a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě nejprve ve vztahu k námitce směřující proti porušení ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. uvedl, že se ztotožnil s názorem stavebního úřadu, že stavby související a podmiňující by měly plnit funkci zabezpečující užívání domu, naplňovat podmínky relaxace, odpočinku, řešit jiné technické požadavky pro provoz rodinného domu. Opěrná zeď, jakož i část zpevněných ploch, přitom uvedené faktory nesplňují, a nepodléhají tak posouzení dle § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Žalovaný dále zopakoval svou argumentaci uvedenou již v napadeném rozhodnutí a doplnil, že opěrná zeď má prvotně funkci statickou, má zabránit sesunutí zeminy při větších výškových rozdílech v terénu. Její funkci tedy nelze posuzovat podle stavby nacházející se v její blízkosti. Dle žalovaného není zřejmé, z čeho žalobce dovodil, že se žalovaný zabýval toliko opěrnou zdí.
11. K námitce nesprávného vymezení předmětu řízení žalovaný uvedl, že původní příjezdová plocha vyznačená v projektové dokumentaci jako plocha 03a byla stavebním úřadem povolena, a bylo rovněž povoleno užívání stavby jako celku, včetně možnosti příjezdu do garáže. Při kontrolní prohlídce stavební úřad provedl měření na místě samém, které porovnal s výkresovou dokumentací pro stavební povolení na stavbu rodinného domu. Žalovaný upozornil, že do výkresu byl proveden tenký zákres tužkou za účelem zjištění polohy nepovolené stavby v mapovém výkresu, přičemž podezření o zmanipulování původních výkresů se po prošetření tajemníkem Městského úřadu Boskovice neprokázalo. Žalovaný se vyjádřil také k námitkám, které měly být dle názoru žalobce v odvolacím řízení nedostatečně vypořádány, kdy v případě obtěžování imisemi žalobce odkázal s ochranou práv na soukromoprávní instituty. K namítanému procesnímu pochybení žalovaný připomněl

obsah prvostupňového správního rozhodnutí, z něho je dle názoru žalovaného zřejmé, že se stavební úřad umístěním předmětné stavby podrobně zabýval. V průběhu správního řízení žalobce využil svého práva vznášet námitky, tyto námitky byly stavebním úřadem řádně vypořádány, a žalobce tak nebyl nijak zkrácen na svých procesních právech. Žalovaný byl přesvědčen, že stavební úřad v projednávané věci postupoval v souladu se stavebním zákonem a navazujícími právními předpisy, a proto závěrem navrhl, aby krajský soud podanou žalobu jako zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

IV. Posouzení věci krajským soudem

12. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalobce i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání. Při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
13. Vzhledem k tomu, že žalobce předně v podané žalobě namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného, jelikož pokládal vypořádání řady uplatněných odvolacích námitek ze strany žalovaného za nedostatečné, krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex offo*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
14. Krajský soud k takto uplatněné námitce na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů pak soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobcem uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

15. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. K námitkám obsaženým v podaném odvolání žalobce, včetně jeho doplnění, se žalovaný dostatečným způsobem vyjádřil, a to konkrétně na str. 19 až 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí (na které krajský soud na tomto místě pro stručnost odkazuje). Z rozhodnutí tak jsou patrné závěry, které žalovaný ve vztahu k uplatněným námitkám žalobce zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl. Žalobce ostatně s těmito závěry v podané žalobě polemizuje, což by nebylo možné, pokud by vydané rozhodnutí bylo vadou nepřezkoumatelnosti zatíženo. Namítanou nepřezkoumatelnost tedy krajský soud v daném případě neshledal, a proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí.
16. V projednávané věci je předmětem posouzení otázka zákonnosti vydaného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že
- a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o 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.
- Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.
17. Podle ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. dále platí, že vzdálenost stavby garáže a dalších staveb souvisejících a podmiňujících bydlení umístěných na pozemku rodinného domu nesmí být od společných hranic pozemků menší než 2 m.
18. Žalobce se přitom neztotožnil s hodnocením stavebního úřadu, že by v daném případě byly naplněny zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby, zejména s tím, že dodatečně povolovaná stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. V této souvislosti žalobce namítal, že nebyly dodrženy odstupové vzdálenosti staveb upravené v § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., přičemž sporným činil především závěr správních orgánů o tom, že předmětná stavba není stavbou související a podmiňující bydlení.
19. Stavební úřad v této souvislosti v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (viz str. 7, první odstavec a str. 10) konkrétně uvedl: „Stavební úřad vyhodnotil stavbu opěrné zdi ve vztahu k uvedenému ustanovení, a to tak, že stavba opěrné zdi

není stavbou související, ani podmiňující bydlení. Ze znění citovaného ustanovení vyplývá, že se vztahuje a řeší umístování a stanovení odstupů budov, ať už určených pro bydlení nebo jiných s bydlením souvisejících či bydlení podmiňujících, jako např. garáž, sklad, přístřešky... Uvedené ustanovení tedy nelze využít při posuzování umístění stavby opěrné zdi, neboť charakter a účel stavby tohoto druhu to vylučuje.

(...)

Stavby související a podmiňující by měly, dle stavebního úřadu, plnit funkci zabezpečující užívání domu, naplňovat podmínky relaxace, odpočinku, řešit její technické požadavky na provoz rodinného domu. Opěrná zeď, dle stavebního úřadu, tyto uvedené faktory nesplňuje, a proto stavební úřad je toho názoru, že stavba opěrné zdi nepodléhá posouzení ustanovení § 25 odst. 5 vyhl. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Stavební úřad konstatuje, že užívání stavby garáže v RD bylo možné, a tak bylo navrženo i v projektové dokumentaci pro stavební řízení na stavbu RD, i bez opěrné zdi a bez rozšíření zpevněné plochy. Rozšíření zpevněné plochy pouze zvýší komfort příjezdu k RD, provedení nebylo nutností z důvodu vjezdu do garáže RD. S obdobou je možno posuzovat opěrnou zeď, její provedení nebylo nutné v návaznosti na vjezd do garáže. Výškový rozdíl mohl být vysahován, a tak byl i původně navržen. Obdobně stavební úřad vyhodnotil část zpevněných ploch, jejichž posuzování je dle stavebního zákona ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 stavebního zákona. Ze stejné podstaty nelze tedy provedenou část zpevněných ploch posuzovat dle ustanovení § 25 odst. 5. Naopak ustanovení § 21 odst. 4 výše uvedené vyhlášky provedení zpevněných ploch připouští.“

20. Žalovaný pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz str. 12) doplnil, že „pojem "stavba související a podmiňující bydlení" není v právních předpisech specifikován. Odstavec 5 ustanovení § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se týká umístování rodinných domů, garáží a dalších staveb a zařízení souvisejících s užíváním rodinného domu. Pokud by zákonodárce zamýšlel vztáhnout toto ustanovení na všechny stavby, nepoužil by termín "rodinný dům" a výčet by nedoplnil spojením "podmiňující bydlení". Jedná se tedy o stavby, které svým charakterem (účelem užívání) podmiňují bydlení (např. garáž, přístřešek, apod.), což opěrná zeď ani zpevněná plocha nesplňuje. Z dikce ustanovení lze dovodit, že záměrem zákonodárce bylo spojit tuto úpravu se stavbami charakteru budov, v nichž jsou umístovány funkce, které není vhodné, nebo je nelze umístit přímo v rodinném domě, a tudíž plní doplňující a související funkce. I když se stavby opěrných zdí běžně realizují v souvislosti s bytovou zástavbou, nelze z jejich charakteru prohlašovat, že by se jednalo o stavby, které by bydlení jakkoliv podmiňovaly. Plní funkce odlišné - ochrana majetku, zabránění vstupu, opora terénních úprav pozemku. Tvzení, že by podmiňovaly bydlení, by bylo extenzivním výkladem.“ V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2013, č. j. 8 As 37/2013 - 40, dostupný na www.nssoud.cz.

21. Krajský soud k výše uvedenému konstatuje, že žalovanému lze, pokud se jedná o řešení sporné otázky, přisvědčit, že definice pojmu „stavba související a podmiňující bydlení“ skutečně v právních předpisech absentuje. To však umožňuje zabývat se v každé jednotlivé věci konkrétními skutkovými okolnostmi a zohledňovat její odlišnosti. V nyní souzeném případě se přitom krajský soud neztotožnil s předestřeným hodnocením správních orgánů (viz jeho citace shora) a naopak má za to, že v daném případě dodatečně povolená stavba

představuje stavbu podmiňující
a související s bydlením, a to z následujících důvodů.

22. Z předložené projektové dokumentace pro dodatečné stavební povolení z února 2016, která je součástí správního spisu, vyplývá, že předmětem dodatečného povolení byla stavba opěrné zdi a na ni navazujícího rozšíření zpevněné plochy před vjezdem do garáže a rozšíření zpevněné plochy před vstupem do rodinného domu. Žalovanému je možno přisvědčit, že zpevněná plocha mezi těmito dvěma (rozšířenými) částmi byla součástí již dříve vydaného stavebního povolení rodinného domu, a tedy nebyla předmětem daného projektu. Součástí projektové dokumentace byly rovněž situační výkresy a fotodokumentace provedení stavby. Účel užívání stavby byl v projektové dokumentaci specifikován jako „*plocha s opěrnou zdí pro vjezd do garáže a vstup do RD*“.
23. Dle krajského soudu je z textové části projektové dokumentace, výkresů situace a rovněž z fotodokumentace místa zřejmé, že zpevněná plocha je umístěna mezi veřejnou komunikací vedoucí obcí a stavbou rodinného domu, v němž je rovněž umístěno garážové stání pro jedno vozidlo. Tato plocha je nepochybně koncipována jako přístupová cesta do rodinného domu. Příjezd i pěší přístup do rodinného domu je řešen a orientován severozápadním směrem a k tomuto využití je předurčena právě plocha nacházející se před garáží rodinného domu. Způsob využití rozšířené zpevněné plochy tedy spočívá ve vjezdu osobního automobilu do garáže, tato plocha zároveň plní funkci přístupové cesty pro vstup do rodinného domu, a rozšíření zpevněné plochy nad povolený rozsah umožňuje také odstavení dalšího automobilu na pozemku stavebníka – manželů L. S ohledem na výše popsané funkce rozšířené zpevněné plochy má tedy krajský soud za to, že takto vybudovaná stavba zajišťuje napojení rodinného domu na veřejnou komunikaci a podmiňuje jeho řádné užívání, které by bez existence této zpevněné plochy nebylo možné, neboť by nebyl zajištěn vstup ani vjezd osob do rodinného domu, resp. případné parkování druhého automobilu na pozemku stavebníka.
24. Z hlediska řešení vjezdu do garáže a přístupu do rodinného domu pak nelze odhlížet ani od konkrétních poměrů na místě samém, konkrétně výškových rozdílů panujících v dané lokalitě. Dle konstatování stavebního úřadu (viz str. 10 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí) byla původně zpevněná plocha navržena a povolena tak, že výškový rozdíl v terénu bude tzv. vysvahován. Stavebník však vyřešil výškový rozdíl v terénu oproti vydanému stavebnímu povolení jiným způsobem. Vybudoval rozšířenou zpevněnou plochu (v rovině), kterou zakončil opěrnou zdí dosahující v nejvyšším místě výšky 1,7 m, jež se směrem k uliční čáře snižuje dle spádu terénu a nivity vjezdu do garáže.
25. Ani stavbu opěrné zdi přitom nelze posuzovat izolovaně od zpevněné plochy a od stavby samotného rodinného domu, jak to učinil stavební úřad na str. 10 vydaného dodatečného stavebního povolení. Rozšíření zpevněné plochy provedené stavebníkem by totiž z hlediska stavebně technického řešení nebylo bez vybudování opěrné zdi vůbec možné.

Umístění opěrné zdi tak v dané věci představovalo nezbytné opatření s ohledem na výškové rozdíly v terénu i vlastní rozměry nepovoleně vybudované rozšířené zpevněné plochy. Bez konstrukce opěrné zdi by zpevněná plocha v takových rozměrech (a následkem toho ani rodinný dům) nebyla stabilní, mohlo by dojít k ujíždění a posunům zeminy, zpevněná plocha by neměla požadovanou nosnost. Funkce, které dodatečně povolovaná stavba jako celek ve vztahu k rodinnému domu plní (vstup, vjezd, parkování vozidla, terénní opora ve svahu), tedy jednoznačně souvisí s bydlením a fakticky také bydlení v předmětném rodinném domě podmiňuje, neboť bez zhotovení stavby by nebylo možno rodinný dům užívat s ohledem na nemožnost přístupu či příjezdu k němu.

26. Dle krajského soudu v obecné rovině lze souhlasit se závěry žalovaného, že v případě opěrných zdí nelze tyto s ohledem na jejich charakter vždy a za každé situace hodnotit tak, že by se jednalo o stavby, které by bydlení podmiňovaly. V nyní projednávaném případě však má krajský soud za to, že s ohledem na shora popsané skutečnosti je nutno dodatečně povolovanou stavbu, tj. stavbu opěrné zdi a části zpevněné příjezdové plochy u rodinného domu ulice N. Ch. 2472/17, B. považovat za stavbu související a podmiňující bydlení umístěnou na pozemku rodinného domu ve smyslu § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

27. Shora vyslovený závěr pak podporuje také vlastní argumentace správních orgánů stran posouzení souladu umístění dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací. Stavební úřad v této souvislosti v dodatečném povolení stavby konstatoval (viz str. 6 odůvodnění), že dle platného územního plánu města Boskovice je pozemek, na němž byla dodatečně povolovaná stavba umístěna, součástí stabilizovaných ploch smíšených obytných městských (SM). Dle stanoveného hlavního využití jsou tyto plochy určeny k polyfunkčnímu využití, převážené pro bydlení v rodinných domech se zázemím pro obslužnou sféru a nerušící výrobní činnosti. Přípustné využití je stanoveno jako pozemky staveb pro bydlení, pozemky staveb a zařízení občanského vybavení, služby, pozemky sídelní zeleně, pozemky veřejných prostranství a související dopravní a technické infrastruktury. Jako nepřípustné využití jsou stanoveny činnosti, děje a zařízení, které nesouvisí s hlavním a přípustným využitím a narušují kvalitu prostředí nebo takové důsledky vyvolávají druhotně. Stavební úřad dále uvedl následující: „Výše uvedenou stavbu lze posoudit jako stavbu podporující bydlení a činnosti s tím spojené. V tomto případě zpevněné plochy pro příjezd k RD budou umožňovat zajištění dopravy v užívání RD - tj. činnosti prováděné v životním standardu obyvatel lokality v ulici s RD. Stejně tak stavby opěrných zdí, zpevněné plochy jsou stavebním prvkem zřizujícím pro vyrovnaní terénu a s následným využitím konkrétně parkování a příjezd vozidel k RD.“ I citovaná argumentace stavebního úřadu tedy nasvědčuje závěrům soudu, že v daném případě bylo nutno dodatečně povolovanou stavbu chápat jako stavbu související a podmiňující bydlení.

28. Rovněž stran odkazu žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2013,

č. j. 8 As 37/2013 - 40, dostupný na www.nssoud.cz, krajský soud souhlasí se žalobcem, že tento odkaz není v posuzované věci přílehlavý. Nejvyšší správní soud se v uvedeném

rozsudku zabýval otázkou přiměřené aplikace ustanovení § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a to v případě umístování jiných druhů staveb než rodinných domů, garáží a dalších staveb a zařízení souvisejících s užíváním rodinného domu. V případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem přitom bylo mezi účastníky nesporné, že umístovány byly stavby, na které ustanovení § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. primárně nedopadalo (sklad zahradní techniky, výstavní zelené plochy, přeložky části trasy veřejného vodovodu, přeložky části trasy podzemního telekomunikačního vedení, přívod elektřiny, přístupovou a příjezdovou komunikace k objektu skladu, dvě parkoviště, komunikační napojení na veřejně přístupnou účelovou komunikaci atd.), avšak účastník namítal jeho přiměřené použití.

29. Z logiky povahy řízení o dodatečném povolení stavby pak nelze přijmout ani argumentaci stavebního úřadu, že by užívání stavby rodinného domu a garáže bylo možné i bez opěrné zdi a bez rozšířené zpevněné plochy. Krajský soud na tomto místě připomíná, že jak pěší přístup do rodinného domu, tak vjezd do něj (do garáže) měl být zajištěn původní zpevněnou plochou povolenou v rámci vydaného stavebního povolení. Tato však byla stavebníkem nepovoleně rozšířena a z důvodu tohoto jejího rozšíření bylo také nutné vybudovat opěrnou zeď. Realizovaná stavba se tak od stavby, která byla původně povolena stavebním úřadem, liší, a proto bylo třeba zahájit řízení o odstranění stavby, resp. podat žádost o její dodatečné povolení. Skutečnost, zda by rodinný dům mohl být stavebníkem plnohodnotně užíván, pokud by byl proveden podle původní projektové dokumentace (tj. tak, jak byl původně povolen stavebním úřadem), je pro posouzení věci nerozhodná. Takto stavba totiž dle vydaného stavebního povolení realizována nebyla, a proto nyní bylo třeba posoudit její faktické provedení i její reálné dopady na sousední nemovitost. To zejména s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalobce má ve štitové zdi svého domu okna (z hlediska výškových poměrů se přitom nepovoleně vybudovaná opěrná zeď spolu se zpevněnou plochou nacházejí v úrovni parapetu jednoho z oken domu žalobce).
30. Dodatečně povolená stavba tedy jednoznačně nesplňuje obecné požadavky na výstavbu upravené a požadované stavebním zákonem a prováděcími právními předpisy, konkrétně je v rozporu s ustanovením § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť byla umístěna ve vzdálenosti 40 - 70 cm od společné hranice pozemků. V daném případě tedy nebyly naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, a vydaná správní rozhodnutí jsou tedy z tohoto důvodu nezákonná.
31. Stavebník tedy v dalším řízení bude povinen požádat o výjimku z obecných požadavků na výstavbu, mezi které spadá i výjimka z odstupových vzdáleností staveb, kterou lze udělit, pokud právní předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. V řízení o výjimce je nutno vycházet ze zásady, že provádí-li stavebník stavbu v rozporu se stavebním povolením a následně požádá o její dodatečné povolení, musí se pokusit minimalizovat zásahy do práv a

oprávněných zájmů dotčených osob a usilovat o dohodu ve sporných otázkách, vědom si svých předešlých pochybení.

32. Nutnost respektovat práva dotčených osob v řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu (dříve z obecných technických požadavků na výstavbu) pak ve své rozhodovací činnosti potvrdil také Nejvyšší správní soud, a to již v rozsudku ze dne 18. 2. 2005, č. j. 4 As 33/2003 - 106, dostupném na www.nssoud.cz, v němž vyslovil, že správní orgány mají náležitě zvažovat a odůvodnit, zda „povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a dodatečné povolení stavby postavené v rozporu se stavebním povolením v přímém sousedství žalobců nezasahují do práv žalobců nad přípustnou míru“. Požadavek na řádné odůvodnění se přitom vztahuje již k samotnému rozhodnutí o výjimce, nikoli pouze na rozhodnutí o povolení stavby, kde dotčený účastník řízení může uplatnit toliko námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo proti požadavkům dotčených orgánů, je-li jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě [srovnej k tomu § 114 odst. 1 stavebního zákona].
33. V rozsudku ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud dále vyjádřil, že „požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, 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), včlenění je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět“. V dané věci přitom ze spisového materiálu vyplynulo, že žalobce v předcházejícím řízení formuloval určité konkrétní požadavky z hlediska možného uzavření dohody mezi účastníky řízení o dodatečném povolení stavby. A přestože krajský soud nemůže výsledek případného řízení o povolení výjimky předjímat, je zřejmé, že prioritou má být smírné řešení prostřednictvím dohody účastníků řízení. Nedojde-li k dohodě, musí stavební úřad v rozhodnutí řádně odůvodnit, proč nelze požadavkům vzneseným v řízení vyhovět.
34. Krajský soud zároveň doplňuje, že s ohledem na závěry vyslovené shora, které jej vedly ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, se již krajský soud pro nadbytečnost nezabýval dalšími dílčími námitkami žalobce obsaženými v podané žalobě (např. namítaným procesním pochybením stavebního úřadu ad.).
35. Závěrem krajský soud podotýká, že k posouzení důvodnosti podané žaloby postačovalo vycházet z předloženého správního spisu a v něm obsažených listin, z nichž pro věc vyplynuly veškeré podstatné skutečnosti. Nebylo tedy nutné, aby krajský soud přistupoval

k provádění dokazování při ústním jednání (např. fotodokumentací ulice S. přiloženou k podané žalobě, jejíž provedení k důkazu žalobce v žalobě navrhoval).

V. Závěr a náklady řízení

36. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného dle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil.
37. Zároveň, s ohledem na skutečnost, že se důvod nezákonnosti primárně vztahuje též na rozhodnutí stavebního úřadu jako správního orgánu I. stupně, které žalobou napadenému rozhodnutí předcházelo, krajský soud v souladu s ustanovením § 78 odst. 3 s. ř. s. přistoupil také ke zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
38. Ve smyslu § 78 odst. 4 s. ř. s. krajský soud dále vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení tedy správní orgány budou postupovat podle vysloveného závazného právního názoru soudu, tj. že stavbu v projednávaném případě nebude možné dodatečně povolit bez rozhodnutí stavebního úřadu povolujícího výjimku z obecných požadavků na výstavbu, v němž stavební úřad bude povinen zohlednit charakter dané stavby a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad zváží požadavky dotčených osob (žalobce), uplatněné stran provedení stavebně technických úprav, případně přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.
39. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále v nákladech právního zastoupení v celkové výši 8 228 Kč dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). V daném případě se jedná o odměnu JUDr. Ilony Chladové, advokátky, za zastupování v řízení před krajským soudem, a to za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu ve věci samé – podání žaloby) dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu ve výši 6 200 Kč (2 x 3 100 Kč); a dále o náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč). Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 1 428 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty. Celkem se tedy jedná o částku ve výši 11 228 Kč. Ke splnění uvedené povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.
40. Pokud se jedná o výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení, podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na

návrh přiznat právo
na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobám
zúčastněným na řízení žádnou povinnost, nemohly jim vzniknout náklady podle § 60 odst.
5
s. ř. s. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo
na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. listopadu 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

