



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., ve věci

žalobce: **E. K.**
zastoupený advokátem Mgr. Ludvíkem Kummerem
sídlem Trojanova 12, Praha

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Malinovského nám. 2, Brno

za účasti: **I. Česká telekomunikační infrastruktura a. s., IČO: 040 84 063**
sídlem Olšanská 2681/6, Praha

II. E.ON Česká republika, s. r. o., IČO: 257 33 591
sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice

III. L. A.

IV. H. A.

Oba zastoupení advokátem JUDr. Janem Vokálem,
sídlem Bratislavská 12, Brno

V. P. V.

VI. L. V.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2016, čj. MMB/0273700/2016, sp. zn.
OUSR/MMB/0251501/2016/3,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:**I. Vymezení věci a shrnutí průběhu správního řízení**

1. Dne 12. 10. 2010 Úřad městské části města Brna, Brno-sever, odbor stavební (dále jen „stavební úřad“) obdržel ohlášení stavby, a to rodinného domu včetně garáže a přípojek inž. sítí na pozemku p. č. x, jejímiž stavebníky byli žalobce a jeho manželka. Dne 26. 10. 2010 vydal s uvedenou stavbou souhlas. Na základě podnětu osob zúčastněných na řízení vyslovil žalovaný, že výše uvedený souhlas byl vydán v rozporu s právními předpisy a uložil stavebnímu úřadu sjednat nápravu podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“). Následně stavební úřad usnesením ze dne 20. 6. 2011, čj. MCBSev/019293/11, uvedený souhlas zrušil.
2. Opatřením ze dne 27. 6. 2011 oznámil zahájení řízení o odstranění stavby a stavebníci byli obeznámeni s možností požádat o dodatečné povolení stavby, o což 21. 7. 2011 požádali. Stavební úřad předmětnou stavbu čtyřikrát dodatečně povolil, nicméně tato rozhodnutí byla vždy na základě podaného odvolání zrušena žalovaným. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby byla závislá na předběžné otázce, která byla řešena v rozhodnutích dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v rozhodném znění (dále také „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Konkrétně se předběžná otázka týkala udělení výjimky z ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. – zmenšení odstupových vzdáleností mezi předmětnou stavbou a domem H. 2. Rovněž v tomto případě stavební úřad opakovaně výjimku povolil a žalovaný ji opakovaně rušil v přezkumném řízení.
3. Naposledy stavební úřad rozhodnutím ze dne 4. 5. 2016, čj. MCBSev/013615/16, podle § 129 odst. 4 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební řád“), dodatečně nepovolil stavbu „*zahájená stavba rod. domu na pozemku parc. č. x včetně stavby garáže a přípojek inž. sítí, k. ú. L. při ul. S.*“, jelikož pro vydání dodatečného povolení nebyly naplněny podmínky. Základem pro toto rozhodnutí bylo předchozí rozhodnutí stavebního úřadu o předběžné otázce ze dne 9. 10. 2015, čj. MCBSev/030224/15, kterým nebyla povolena výjimka z odstupových vzdáleností. Rozhodnutí o předběžné otázce bylo potvrzeno žalovaným v rozhodnutí ze dne 5. 2. 2016, čj. MMB/0015550/2016. V důsledku neudělení výjimky nebyla naplněna podmínka § 129 odst. 2 stavebního řádu a stavba proto byla v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. Napadené rozhodnutí vydal žalovaný na základě odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu. Odvolání neshledal důvodným.

I. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. V žalobě ze dne 12. 10. 2016 uvedl žalobce, že je fyzickou osobou, která na základě pravomocného ohlášení prováděla novostavbu rodinného domu na vlastním pozemku p.

č. x, zapsaném na LV č. x pro k. ú. L. u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, katastrální pracoviště Brno-město.

5. Žalobce zrekapituloval řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí, včetně řízení o výjimce z odstupové vzdálenosti. Vyslovil názor, že napadené rozhodnutí je nezákonné, nepřezkoumatelné a v rozporu s úvodními ustanoveními správního řádu, se zásadou proporcionality, zásadou dobré správy i zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí.
6. Dle ustanovení § 2 odst. 3 a 4 správního řádu mají správní orgány šetřit práva nabytá v dobré víře a dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Tuto zásadu ignoroval zejména odvolací správní orgán a vícekrát rušil pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu pro jejich údajnou nezákonnost. Stav nastolený napadeným rozhodnutím odráží spíše individuální zájmy vlastníků nemovitosti na S. 131, případně jiných vlastníků nemovitostí v blízkém sousedství.
7. Zvolené řešení je rozporné se zásadou proporcionality, což je zřejmé ze skutečnosti, že pravomocná rozhodnutí o předběžné otázce byla rušena z podnětů vlastníků nemovitostí, kteří nebyli účastníky řízení o předběžné otázce, a jejich práva by udělením výjimky z minimální odstupové vzdálenosti nemohla být dotčena. Dále poukázal na to, že architektonické a urbanistické požadavky skýtají prostor pro širší právní úvahu a šetření práv nabytých v dobré víře. Na nutnost konání řízení o výjimce nemá vliv, zda je snížená odstupová vzdálenost naměřena mezi zdmi staveb, nebo mezi jinými konstrukčními prvky. Dle žalobce je ovšem míra a intenzita snížení minimální odstupové vzdálenosti významná při správním uvážení. Zdůraznil, že odstupová vzdálenost jeho stavby je pod minimální hodnotu snížena zcela marginálně, jelikož tato nejkratší vzdálenost je naměřena nikoliv k souvislé zdi, ale k hraně balkonu sousedního domu. Neudělení výjimky v tomto případě označil žalobce za nepřiměřeně přísné.
8. Dále poukázal na smysl a účel právní úpravy. Pokud není minimální odstupová vzdálenost splněna pouze u jednoho ojedinělého, rozsahem drobného konstrukčního prvku, nebylo možné dle žalobce automaticky přijmout závěr, že námitka proporcionality není důvodná. Následně žalobce provedl test proporcionality napadeného rozhodnutí.
9. Žalobce dále rozporoval závěr žalovaného, že v daném řízení nebylo možné výjimku udělit a nebyl prostor pro správní uvážení. Zdůraznil, že stavební úřad mu tuto výjimku v předchozím řízení třikrát udělil, z toho dvakrát toto rozhodnutí nabylo právní moci. Zároveň poukázal na to, že stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 4. 3. 2015 podrobně a jasně odůvodnil, že stavba splňuje všechny další požadavky (urbanistické, životní prostředí, státní památková péče, apod.).
10. Poukázal na to, že v rozhodnutí o neudělení výjimky žalovaný obecně uvedl, že stavba je v rozporu s platným územním plánem města Brna, aniž by uvedl, v čem tento rozpor spočívá. V této části je rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dále poukázal na to, že vychází spíše ze subjektivně zabarvených hodnocení než z kvalifikovaných právních závěrů. Poukázal také na rozporné části odůvodnění napadeného rozhodnutí, jelikož stavbu prováděl výlučně na vlastním pozemku.
11. Rovněž namítl vyloučení nadřízeného správního orgánu (Odbor územního plánování a stavebního řízení Krajského úřadu Jihomoravského kraje – dále také „krajský úřad“), jehož právní názor žalovaný považuje za závazný a vycházel z něho při posuzování odvolání. Důvody vyloučení se dozvěděl teprve po vydání napadeného rozhodnutí.

Žalobce získal informace, že v době vydání rozhodnutí na krajském úřadě pracovala O. S., která bydlí v blízkém sousedství stavby a s vlastníky sousedních nemovitostí, kteří opakovaně dávali podněty k přezkumnému řízení, ji pojí přátelské vazby. Žalobce uvedl podezření, že právě tato osoba ovlivnila stanovisko krajského úřadu.

12. V neposlední řadě žalobce poukázal na nepřiměřenou délku stavebního řízení (více než 6,5 roku), což označil za rozporné s principem dobré správy. Intervencí krajského úřadu byla navíc porušena dvojinstančnost řízení. Žalovaný tento názor žalobce v napadeném rozhodnutí nesdílí s tím, že v napadeném rozhodnutí uvádí, že právními názory krajského úřadu byl vázán jak správní orgán prvního stupně, tak i žalovaný. Tento názor je dle žalobce absurdní, neboť tím se řízení před oběma stupni správních orgánů stalo formálním.
13. Žalobce z výše uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

14. V podání ze dne 13. 1. 2017 žalovaný uvedl, že námitku podjatosti pracovnice krajského úřadu paní Ing. O. S. žalobce uplatnil poprvé v řízení o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Vzhledem k tomu, že odvolací správní řízení bylo vedeno pouze u žalovaného, který byl v postavení odvolacího správního orgánu vůči stavebnímu úřadu, tato námitka nemohla být v daném řízení řešena. O tom byl žalobce informován v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
15. Ve vztahu ke správné interpretaci ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a jejímu smyslu poukázal žalovaný na odst. 8 daného ustanovení, v němž je závazně stanoven způsob, jakým se měří vzájemné odstupy a vzdálenosti pro účely umístění staveb. Správní orgán se od daného postupu nemohl odchýlit a nemohl přistoupit ani ke správnímu uvážení, v němž by hodnotil význam míry a intenzity snížení minimální odstupové vzdálenosti. Zároveň uvedl, že zásada proporcionality na daný případ nedopadala. Ustanovení § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb. neumožňuje udělit výjimku z ustanovení § 25 odst. 1 této vyhlášky, neumožňuje tedy využití správního uvážení (resp. využití testu proporcionality). Vymezil se i k nutnosti posuzovat kolizi mezi právy žalobce a právy vlastníků sousedních nemovitostí. Správní orgán musí vycházet z faktického stavu věci, nikoliv posuzovat, zda současní vlastníci nemovitosti pociťují újmu na svých právech nebo nikoliv.
16. Žalovaný již dříve ve svých rozhodnutích vyjádřil právní názory, kterými se stavební úřad opakovaně neřídil. Není pravdou, že stavební úřad ve svém rozhodnutí ze dne 4. 3. 2015 řádně odůvodnil, že stavba splňuje veškeré další požadavky. Žalovaný naopak v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 29. 5. 2015, kterým toto rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení zrušil, vysvětlil, proč stavební úřad ve svém rozhodnutí dostatečným a řádným způsobem neodůvodnil splnění všech požadavků na udělení výjimky z obecných požadavků ve smyslu § 169 odst. 2 stavebního zákona.
17. Na straně 6 odůvodnění rozhodnutí ze dne 5. 2. 2016, čj. MMB/0015550/2016, se žalovaný podrobně vyjádřil k rozporu stavby s platnou obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 2/2004 o závazných částech Územního plánu města Brna. Na stejné rozhodnutí a projektovou dokumentaci odkázal ve vztahu k námitkám, že se dopustil subjektivně zabarveného hodnocení.

18. Ohledně délky řízení uvedl, že samotné řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o předběžné otázce, bylo s ohledem na úkony v řízení vedeno ze strany žalovaného tak, aby byly dodrženy zákonem stanovené lhůty.
19. Ohledně porušení zásady dvojinstančnosti odkázal žalovaný na odůvodnění svých rozhodnutí.

IV. Vyjádření některých osob zúčastněných na řízení

20. V podání ze dne 17. 3. 2017 se k věci vyjádřily osoby zúčastněné na řízení č. III. a IV. Poukázaly na to, že žalobce namítal svou dobrou víru a šikanózní a formalistický postup vůči své osobě. Přitom ze správních spisů týkajících se předmětné stavby vyplývá, že to byl zejména správní orgán prvního stupně, který ve věci postupoval nezákonně a nadržoval žalobci a jeho manželce a žalovaný byl k jeho činnosti příliš benevolentní. V důsledku tohoto postupu docházelo k opakovanému rušení prvoinstančních rozhodnutí v odvolacích nebo přezkumných řízeních a vracení věci stavebnímu úřadu.
21. To demonstrovaly rekapitulací dosavadního řízení, přičemž rekapitulaci provedenou žalobcem označily za účelově vyloženou. Na základě opakovaného protiprávního postupu stavebního úřadu, který nerespektoval názor nadřízených správních orgánů, že je stavba v rozporu s územním plánem, podaly osoby zúčastněné na řízení stížnost ke krajskému úřadu, který jim dal ve svém stanovisku za pravdu.
22. Uvedly, že to byly právě oni, kdo byl v rekapitulovaných řízeních znevýhodněn a naopak žalobce, byl stále zvýhodňován postupem stavebního úřadu. Za nejpodstatnější body vyplývající ze skutkového stavu označily následující. Stavba je v rozporu s územním plánem, což činí bezpředmětnými všechna řízení o výjimce z odstupu stavby od stavby sousední a argumentaci žalobce uplatněnou ve správní žalobě; žádost o vydání stavebního povolení je bezpředmětná za situace, kdy nebylo vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby; byly to účastníci řízení a nikoliv žalobce, kdo byl postupem správních orgánů znevýhodňován.
23. Rozpor předmětné stavby s indexem podlahové plochy (dále také „IPP“) je neodstranitelný jak ve stavebním, tak v územním řízení, přičemž jeho vymezení je závazné. Odstupy mezi stavbami neumožňují jejich údržbu a užívání prostoru mezi nimi a zejména nad povolenou míru zvýšily požární riziko. Dále uvedly, že stavba nevyhovuje zákonným podmínkám, narušila pohodu bydlení a urbanisticko-architektonický ráz území. Zároveň stavba zapříčinila snížení tržní ceny sousedních nemovitostí.
24. Tvzení o průtazích v řízení označily za nemístné vzhledem k rekapitulaci procesního vývoje. Za nesmyslné označily, že by v řízení mělo dojít k porušení zásady dvojinstančnosti řízení, když názory žalovaného (vyslovené ještě před stanoviskem krajského úřadu) i krajského úřadu jsou velmi podobné a shodují se v otázce nezákonnosti stavby a postupu stavebního úřadu.
25. Závěrem uvedly, aby žaloba byla zamítnuta a aby těmto osobám zúčastněným na řízení byly přiznány náklady řízení.

V. Repliky žalobce

26. V podání ze dne 10. 4. 2017 se žalobce vyjádřil k argumentům uvedeným žalovaným.

27. K námitce podjatosti uvedl, že ač krajský úřad napadené rozhodnutí ani nevydal, ani nepřezkoumával, tak nelze přehlédnout, že na základě podání osob zúčastněných na řízení (č. III. a IV.) vydal k postupu žalovaného stanovisko, kde vyložil svůj právní názor na věc. Na toto závazné stanovisko se žalovaný výslovně odvolává ve svém rozhodnutí ze dne 5. 2. 2016. Zároveň krajský úřad rozhodoval o odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného v přezkumném řízení, v jehož důsledku došlo k zrušení pravomocně udělené výjimky podle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
28. Názor žalovaného o nemožnosti uplatnění správního uvážení označil za rozporný s § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., který umožňuje udělit výjimky. Protože na ně není právní nárok, rozhodnutí o jejich udělení musí předcházet správní uvážení a test proporcionality. Přičemž ten se neuplatní jen v přezkumném řízení, jak tvrdí žalovaný, ale všude tam, kde správní orgán zvažuje, která práv třetích osob mohou být vydáním rozhodnutí dotčena. Žalobce dále poukázal na to, že žalovaný zaměňuje pojmy „stavební čára“ a „uliční čára“, přičemž zdůraznil, že jeho stavba uliční čáru dotváří a odstraňuje nelogický „zub“ v zástavbě. Rovněž se vymezil proti názoru, že zahájená stavba by měla představovat zásadní změnu využití území.
29. Ve zbytku žalobce uvádí argumentaci v obdobném duchu jako v žalobě.
30. V podání ze dne 28. 7. 2017 se žalobce vyjádřil k argumentům uvedeným ve vyjádření některých osob zúčastněných na řízení. Vymezil se proti tvrzení, že rekapitulaci předchozího řízení účelově interpretoval a vůči tvrzení, že si nemožnosti udělení výjimky měl být vědom. V této souvislosti upozornil na to, že rozhodnutí stavebního úřadu opakovaně nabývala právní moci, přičemž bylo třeba vycházet z presumpce správnosti správních aktů.
31. Rozhodnutí o umístění stavby není u předmětné stavby zapotřebí. Napadené rozhodnutí neobsahuje žádný exaktní údaj o tom, jaký IPP je v územním plánu stanoven pro lokalitu, kde se nachází stavba žalobce. Proto není zřejmé, na základě čeho je usuzováno, že by dodatečné povolení stavby mělo za následek překročení tohoto indexu. Ostatní námitky označil za účelové nebo liché a uvedl k nim své protiargumenty.

VI. Duplika některých osob zúčastněných na řízení

32. V podání ze dne 10. 8. 2017 se osoby zúčastněné na řízení č. III. a IV. vyjádřily k replice žalobce. V tomto podání setrvaly na své argumentaci a poukázaly na účelovost, nesprávnost a nekonkrétnost některých argumentů žalobce.

VII. Odkladný účinek

33. Žalobce požádal o přiznání odkladného účinku žalobě. Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2017, čj. 29 A 191/2016-73, byl tento návrh zamítnut, s poukazem na to, že zamítnutím žádosti o dodatečné povolení stavby nedochází k žalobcem předjímanému následku. Tyto následky by mohly nastat až po nabytí právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí o odstranění stavby. Jediným negativním důsledkem napadeného rozhodnutí je oprávněnost stavebního úřad pokračovat v řízení o odstranění stavby, což se žalobce z pohledu vlastnického práva týká pouze nepřímo a což nedosahuje intenzity nutné pro přiznání odkladného účinku žalobě.

VIII. Ústní jednání

34. Dne 2. 10. 2018 proběhlo u Krajského soudu v Brně ústní jednání za účasti obou účastníků řízení, III. a IV. osoby zúčastněné na řízení (resp. za účasti jejich zástupce) a VI. osoby zúčastněné na řízení. Během jednání strany setrvaly na svých stanoviscích uplatněných v rámci písemných podání.

IX. Posouzení věci soudem

35. Krajský soud v Brně (dále jen „soud“) přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného včetně předchozího rozhodnutí stavebního úřadu a řízení předcházející jejich vydání a shledal, že žaloba **není důvodná**.

a) rekapitulace relevantních skutečností

36. Soud nejprve rekapituluje základní relevantní skutečnosti, které jsou zřejmé ze spisového materiálu.
37. Stavební úřad dne 30. 8. 2010 poskytl k předmětné stavbě územně plánovací informaci, ve které mimo jiné uvedl, že stavbu lze realizovat na základě ohlášení a uvedl předpoklady, za kterých lze žádosti vyhovět. Dne 26. 10. 2010 vydal stavební úřad souhlas s předmětnou ohlášenou stavbou. Dne 1. 6. 2011 ve věci žalovaný vydal sdělení k podnětům osob zúčastněných na řízeních na přezkoumání postupu stavebního úřadu. V tomto sdělení uvedl, že stavební úřad jednak pochybil při vydání souhlasu s dělením pozemků (dělení pozemku parc. č. x na pozemky parc. č. x a parc. č. x; a dělení pozemku parc. č. x na pozemky parc. č. x a parc. č. x), jelikož si nevyžádal doplnění žádosti o důvody dělení pozemku. Teprve po posouzení důvodů dělení by bylo možné upustit od vydání rozhodnutí o dělení pozemků a vydat pouhý souhlas. Dále uvedl, že vydaná územně plánovací informace byla v příkrém rozporu s právními předpisy, jelikož z doložených podkladů bylo zřejmé, odstupové vzdálenosti navrhovaného rodinného domu i garáže odporují zákonným požadavkům a bylo nutné vést řízení o výjimce. Vzhledem k tomu, že vydání souhlasu s ohlášením stavby mělo předcházet řízení o umístění stavby, tak i vydaný souhlas byl v rozporu s právními předpisy. S poukazem na to, že v době vydání souhlasu dle údajů Katastru nemovitostí pozemek parc. č. x vůbec neexistoval, tak stavební úřad de facto vyslovil souhlas s provedením druhé stavby rodinného domu na pozemku rodinného domu. Magistrát měl provedení ohlášené stavby postupem dle § 107 stavebního zákona zakázat. Magistrát rovněž uložil stavebnímu úřadu povinnost, aby postupoval dle § 156 odst. 2 správního řádu a protiprávní souhlas usnesení zrušil. V návaznosti na sdělení magistrátu stavební úřad usnesením ze dne 20. 6. 2011 zrušil souhlas s umístěním stavby. V odůvodnění tohoto usnesení uvedl, že obdržel sdělení magistrátu (popsané výše), ze kterého vyplývá, že vydaný souhlas byl v rozporu s právními předpisy. Stejněho dne vydal stavební úřad žalobci výzvu k zastavení veškerých stavebních prací, ve které bylo uvedeno, že při kontrolní prohlídce ze dne 9. 6. 2011 bylo zjištěno, že byla realizována základová deska. Usnesení stavebního úřadu i výzva k zastavení prací byly žalobci doručeny dne 4. 7. 2011.
38. Ve spise je ovšem dále obsažen protokol o kontrolní prohlídce ze dne 28. 6. 2011, z něhož vyplývá, že tohoto dne byl stavebník (přítomna manželka žalobce) seznámen s výše uvedeným usnesením a výzvou k zastavení prací. Již dne 29. 6. 2011 tudíž stavební úřad obdržel žádost žalobce o povolení zabezpečení stavby (dne 7. 7. 2011 byla tato žádost doplněna). Dne 14. 7. 2011 stavební úřad sdělil, že bere v potaz provedení zabezpečovacích prací do 15. 8. 2011. Dne 31. 8. 2011 odložil stavební úřad podnět k zahájení přestupkového řízení s podezřelou I. K. (manželka žalobce), které mělo být vedeno z

důvodu nezastavení stavebních prací na výzvu stavebního úřadu. K odložení stavební úřad přistoupil z důvodu neprůkaznosti podkladů řízení, jelikož nebylo zřejmé, zda práce prováděné po 28. 6. 2011 byly nebo nebyly zabezpečovacími pracemi.

39. Žalobce požádal o dodatečné povolení stavby dne 21. 7. 2011. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad rozhodnutím ze dne 25. 11. 2011 předmětnou stavbu dodatečně povolil, nicméně toto rozhodnutí bylo zrušeno na základě podaného odvolání rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 3. 2012 (toto rozhodnutí nabylo právní moci 2. 4. 2012). Žalovaný konstatoval nepřezkoumatelnost, jelikož z rozhodnutí nevyplývalo, zda byly splněny zákonem požadované podmínky. Z konkrétních pochybení žalovaný uvedl, že nebylo zřejmé, zda byly předloženy doklady jako k žádosti o stavební povolení. Dále tvrzení stavebního úřadu o souladu stavby s veřejnými zájmy v souladu s ustanovením § 129 odst. 2 stavebního zákona shledal jako naprosto nedostatečné, nekonkrétní a nepřezkoumatelné, přičemž s poukazem na územně plánovací dokumentaci upozornil i na to, že tento soulad není jednoznačný a požadoval podrobné vysvětlení toho, proč je pozemek považován za proluku. Uvedl rovněž, že za veřejný zájem je třeba považovat i soulad stavby s Územním plánem města Brna, uvedl, že stavba se nachází ve stabilizovaných plochách čistého bydlení a tyto plochy charakterizoval. Poukázal na nutnost posouzení míry stavebního využití, která je vyjádřena IPP s tím, že skutečnou hodnotu IPP je třeba vypočítat. Konstatoval, že objem povolované stavby nesmí narušit charakter okolní zástavby. Podrobné odůvodnění požadoval i ve vztahu k obecným požadavkům na výstavbu. Dále uvedl, že nemělo být upuštěno od ohledání stavby a že stavební úřad neměl ve výroku rozhodnutí rozhodovat o námitkách občanskoprávní povahy.
40. Následně stavební úřad předmětnou stavbu opět dodatečně povolil rozhodnutím ze dne 17. 7. 2012, přičemž toto rozhodnutí bylo na základě podaného odvolání opětovně zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 10. 2012 (toto rozhodnutí nabylo právní moci 13. 11. 2012), jelikož nebyl v celém rozsahu dodržen závazný právní názor. V řízení došlo k doplnění projektové dokumentace a rovněž bylo realizováno ohledání na místě, nicméně k němu žalovaný uvedl výhrady ohledně nesprávně provedeného měření odstupových vzdáleností. Konstatoval rovněž, že tato vzdálenost není zcela zřejmě dodržena a stavba je tak v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. Poukázal na výpočet IPP z doplněné projektové dokumentace s tím, že vzhledem ke zjištěným hodnotám je intenzita stavebního využití na předmětném pozemku (hodnota 0,67) značně vyšší než na zbytku základní plochy čistého bydlení (zde je hodnota 0,42). Vyslovil názor, že pozemek obecně nevylučuje možnost zastavění, nebylo však dostatečně posouzeno, zda stavba plní ostatní požadavky vyplývající z územně plánovací dokumentace s tím, že nesmí narušit charakter okolní zástavby. S tím se však stavební úřad nezabýval. Dále žalovaný uvedl výhradu k neopatrění závazného stanoviska od Hasičského záchranného sboru.
41. Stavební úřad dne 2. 1. 2013 povolil žalobci výjimku z odstupových vzdáleností (toto rozhodnutí nabylo právní moci 4. 2. 2013), nicméně rozhodnutím ze dne 14. 6. 2013 byla zrušena v přezkumném řízení žalovaným. Žalovaný v rámci odůvodnění tohoto rozhodnutí odkázal na příslušnou právní úpravu k věci, stavebnímu úřadu zejména vytkl, že se dostatečně nezabýval tím, zda jsou splněny veškeré podmínky pro udělení výjimky dle ustanovení § 169 stavebního zákona, zejména dodržení urbanistických a architektonických požadavků. Odkázal rovněž na přípis krajského úřadu zde dne 5. 3.

2013, jehož obsahu se soud bude věnovat následně. Uvedené rozhodnutí žalovaného bylo poté potvrzeno krajským úřadem rozhodnutím ze dne 1. 10. 2013, které vydal na základě odvolání podaného žalobcem a jeho manželkou. Krajský úřad shledal beze zbytku názory žalovaného správnými, podrobně připomenul obecné aspekty, které musí být v řízení o výjimce vzaty v úvahu. Povolení výjimky bylo zrušeno z toho důvodu, že se stavební úřad nezabýval dostatečně podmínkami podle § 169 stavebního zákona (věnoval se pouze zastínění, požárně nebezpečnému prostoru a budoucí údržbě stavby a přístup k ní).

42. Dne 5. 3. 2013 Krajský úřad Jihomoravského kraje reagoval pod čj. JMK 11158/2013, sp. zn. S-JMK 11158/2013/OÚSPŘ (dále také „přípis krajského úřadu“), na podnět na přezkum výše uvedených rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 17. 7. 2012 o dodatečném povolení stavby a rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2012 o zrušení tohoto rozhodnutí s tím, že tento podnět odložil. Konstatoval, že k přezkoumání uvedených rozhodnutí a k jejich zrušení nepřistoupil pouze z důvodu procesní ekonomie, neboť žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Krajský úřad uvedl, že žalovaný správně zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, nicméně neztotožnil se se všemi tvrzeními uvedenými v odůvodnění rozhodnutí. S ohledem na povahu případu a množství úkonů učiněných správními orgány obou stupňů považoval krajský úřad za nutné vyjádřit se k věci rozsáhle a komplexně. Poukázal na několik případů, ve kterých byl postup stavebního úřadu i žalovaného v předchozím řízení nezákonným. Vyslovil nezákonnost opatření stavebního úřadu, která se týkala rozdělení pozemků, umístění stavby a souhlasu s ohlášením stavby. Vyslovil rovněž závěr, že pozemek, na kterém je stavba umístěna, nemůže být prolukou, a tento závěr odůvodnil. Dále konstatoval rozpor s platným územním plánem s tím, že stavba nesplňuje podmínky možné výstavby ve stabilizované ploše čistého bydlení. Poukázal rovněž na neblahé urbanisticko architektonické důsledky, neboť došlo ke vklínění architektonicky cizorodého prvku do stávající zástavby za cenu nedodržení stavební čáry stávající zástavby. Dále se zabýval postupem stavebního úřadu v souvislosti se zrušením souhlasu s ohlášením stavby a jeho reakcemi v souvislosti prováděním a povolováním zabezpečovacích prací. Za situace, kdy již bylo zahájeno řízení o odstranění stavby, jeho postup de facto umožnil dokončení hrubé stavby. V závěru krajský úřad konstatoval, že jako nadřízený orgán upozorňuje správní orgány obou stupňů, že jsou jeho názorem vázány.
43. Stavební úřad předmětnou stavbu následně opět dodatečně povolil rozhodnutím ze dne 1. 7. 2013, přičemž toto rozhodnutí bylo na základě podaného odvolání zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 11. 2013 (toto rozhodnutí nabylo právní moci 20. 12. 2013). Zde žalovaný poukázal na rozpor s obecnými požadavky na výstavbu, jelikož udělená výjimka z minimálních odstupových vzdáleností byla zrušena v rámci přezkumného řízení rozhodnutím ze dne 14. 6. 2013, které bylo potvrzeno krajským úřadem v rozhodnutí o odvolání ze dne 1. 10. 2013. Dále zcela převzal názory krajského úřadu vyjádřené v rámci výše uvedeného opatření ze dne 5. 3. 2013 a tyto názory zopakoval v rámci odůvodnění svého zrušovacího rozhodnutí.
44. Stavební úřad dne 21. 2. 2014 povolil žalobci výjimku z odstupových vzdáleností (toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 26. 3. 2014), nicméně rozhodnutím ze dne 2. 12. 2014 bylo zrušeno ve zkráceném přezkumném řízení žalovaným. Bylo shledáno, že se stavební úřad nevyjádřil k některým skutečnostem, na které ho odvolací orgán výslovně upozornil (předmětnou stavbou došlo k likvidaci rodinného zázemí domu H. 2, nebyla dodržena stavební čára v ulici S.).

45. V mezidobí stavební úřad předmětnou stavbu opět dodatečně povolil rozhodnutím ze dne 23. 9. 2014, přičemž toto rozhodnutí bylo na základě podaného odvolání zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 1. 2015 (toto rozhodnutí nabylo právní moci 5. 4. 2015). Žalovaný krom rekapitulace svých dřívějších názorů připomněl vázanost právním názorem krajského úřadu. Zdůraznil, že klíčovou otázkou je prokázání souladu s veřejnými zájmy podle §129 odst. 3 stavebního zákona, pod což spadá i soulad s obecnými požadavky na využívání území. Předmětná stavba těmto požadavkům nevyhovuje z důvodu nedodržení odstupové vzdálenosti, což bylo zdůvodněno již v předchozím rozhodnutí žalovaného. Stavební úřad tento rozpor zhojil rozhodnutím o udělení výjimky, toto rozhodnutí však bylo žalovaným v přezkumném řízení zrušeno rozhodnutím ze dne 2. 12. 2014, proti kterému nebylo podáno odvolání. Žalovaný konstatoval, že předmětná stavba je kromě odst. 2, který se týká odstupových vzdáleností, v rozporu i s dalšími částmi ustanovení § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Poukázal na vznik pozemku, na kterém stavba stojí, s tím, že takto nemohl stavební pozemek vzniknout. Dále upozornil, že dle aktuálního územního plánu se předmětná stavba nachází ve stabilizovaných plochách rodinného bydlení. V případě nové stavby již nemusí jít pouze o zastavění proluky, rozhodující však je, že v případě jakékoliv dostavby v území se musí jednat o dostavbu dodržující regulativy, nepřípustné jsou stavby, které svým situováním, dispozičním uspořádáním nebo stavebně technických řešení jsou v rozporu s požadavky právních předpisů a technických norem platných pro předmětný druh stavby nebo provozovanou činnost. Předmětná stavba je nepřípustná s ohledem na nedodržování základních požadavků na odstupy staveb, je narušena rovněž existující urbanistická struktura území v části prostorového uspořádání staveb.
46. Následně stavební úřad dne 4. 3. 2015 povolil žalobci výjimku z odstupových vzdáleností (toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 4. 2015), nicméně rozhodnutím ze dne 29. 5. 2015 byla zrušena ve zkráceném přezkumném řízení žalovaným. Ten vyslovil rovněž názor, že nejsou splněny urbanistické požadavky na zachování kvality prostředí a opět zdůraznil likvidaci rodinného zázemí domu H. 2.
47. Dne 31. 7. 2015 vydal krajský úřad Stanovisko k postupu Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení a Úřadu městské části města Brna, Brno-sever, odboru stavebního (dále také „stanovisko krajského úřadu“). V tomto stanovisku krajský úřad reagoval na podnět, kterým některé osoby zúčastněné na řízení vyslovily svou nespokojenost postupem stavebního úřadu a žalovaného v řízení o odstraňování stavby. Odkázal na svůj názor vyjádřený v přípise ze dne 5. 3. 2013 ve věci odložení podnětu k přezkumu, kde vysvětlil, proč je daná stavba v rozporu s územním plánem města Brna, což platí i po zrušení opatření obecné povahy č. 3/2014, kterým byla schválena změna (aktualizace) územního plánu města Brna soudem. Zároveň upozornil na nečinnost, prodlevy v řízení a jeho nesmyslné prodlužování, ke kterému docházelo v důsledku nerespektování právního názoru nadřízených orgánů.
48. Následně rozhodnutím ze dne 9. 10. 2015 stavební úřad výjimku s odkazem na názory nadřízených orgánů (žalovaného a krajského úřadu) nepovolil a v návaznosti na to vydal rozhodnutí o dodatečném nepovolení stavby, které bylo potvrzeno napadeným rozhodnutím žalovaného.

b) meritorní posouzení

49. Podstatnou je v posuzované věci skutečnost, že se na počátku jednalo o legálně realizovaný stavební záměr na základě souhlasu s umístěním ohlášené stavby. Tento souhlas bal odňat poté, co se stavbou bylo již započato. Z toho důvodu žalobce vyzdvihuje skutečnost, že se nejednalo o „klasickou“ černou stavbu, tudíž jejím dodatečným nepovolením dochází k neproporcionálnímu zásahu do jeho práv. Žalovaný naopak opírá svou argumentaci o skutečnost, že stavba nesplňuje obecné požadavky na výstavbu, tudíž jiné rozhodnutí nepřicházelo v úvahu.
50. Soud nejprve vymezuje rozhodnou časovou působnost stavebního zákona. Jelikož žádost o dodatečné povolení byla žalobcem podána dne 21. 7. 2011, aplikuje se právní úprava ve znění před novelou č. 350/2012 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2013.
51. Dle ustanovení § 129 odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení lze takovou stavbu dodatečně povolit, pokud není v rozporu se záměry územního plánování; není prováděna na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje; není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo veřejným zájmem chráněným zvláštním předpisem.*
52. Předběžnou otázkou, kterou správní orgány v rámci řízení o dodatečném povolení stavby řešily, bylo povolení výjimky z odstupových vzdáleností stanovených ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. V této vyhlášce je v § 25 pod marginální rubrikou „Vzájemné odstupy staveb“ mimo jiné uvedeno:
53. *(1) Vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií¹⁹⁾, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.*
54. *(2) Je-li mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.*
55. *(8) Vzájemné odstupy a vzdálenosti se měří na nejkratší spojnici mezi vnějšími povrchy obvodových stěn, balkonů, lodžii, teras, dále od hranic pozemků a okraje vozovky pozemní komunikace.*
56. Ustanovení § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb. umožňuje udělení výjimky z ustanovení § 25 odst. 2 až 7 této vyhlášky, pouze za předpokladu dodržení podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona.
57. Ustanovení § 169 stavebního zákona pod marginální rubrikou „Obecné požadavky na výstavbu“ mimo jiné uvádí:
58. *(1) Právnícké osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy.*

59. (2) *Výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.*
60. Výjimka z ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. nebyla žalobci posledním rozhodnutím (ze dne 9. 10. 2015) povolena, tím pádem předmětná stavba byla v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu a jako takovou ji nebylo možné dodatečně povolit. Přezkum soudu ovšem není omezen pouze na napadené rozhodnutí o dodatečném nepovolení stavby. Lze odkázat na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, čj. 8 As 8/2011-66, ze kterých vyplývá, že v rámci přezkumu „hlavního“ napadeného rozhodnutí o dodatečném nepovolení stavby může soud v režimu ustanovení § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), přezkoumat i „podkladové“ rozhodnutí o nepovolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu.

b)

i. dvojinstančnost řízení a obecné zásady

61. Žalobce namítal porušení zásady dvojinstančnosti řízení s ohledem na intervenci krajského úřadu, spočívající v jeho přípisu ze dne 5. 3. 2013 a ve stanovisku k věci ze dne 31. 7. 2015 (blíže jsou tyto písemnosti popsány v rekapitulaci výše v bodech 42 a 47). Pro úplnost soud uvádí, že se krajský úřad v řízení vyjadřoval ještě jednou z pozice odvolacího orgánu, když 1. 10. 2013 rozhodoval o odvolání podaném žalobcem a jeho manželkou proti rozhodnutí žalovaného, kterým v přezkumném řízení zrušil povolení výjimky z odstupových vzdáleností.
62. Soud nejprve v obecné rovině uvádí, že uvedenou ingerenci krajského úřadu nepovažuje za nezákonnou, a to s ohledem na zásadu spolupráce správních orgánů, která má své vyjádření v ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu, kde se hovoří o tom, že *správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré zprávy*. Soud je přitom toho názoru, že dosažení konzistentního a zákonného rozhodování lze jistě považovat za účel, který lze podřadit pod pojem „dobré správy“. Dále soud poukazuje na to, že ve smyslu ustanovení § 13 odst. 4 (v pozdějším znění účinném do 31. 12. 2017 se jednalo o odstavec 5; v aktuálně účinné právní úpravě se jedná o odstavec 3) stavebního řádu je výkon působnosti konkrétních stavebních úřadů (mimo jiné úřadů městských částí, magistrátů i krajských úřadů) *výkonem působnosti přenesené*. Výkon státní správy (včetně přenesené působnosti vykonávané obcemi a kraji) je realizován mimo jiné na základě principu subordinace, neboli nadřízenosti a podřízenosti. V organizační struktuře státní správy se proto vyskytuje množství vzájemně instančně provázaných orgánů (odvolací, dozorčí, ústřední), které mohou být procesně „aktivovány“ uplatněním příslušného procesního prostředku
63. V posuzovaném řízení do věci „vstoupil“ krajský úřad ve dvou namítaných případech. V případě přípisu ze dne 5. 3. 2013 se jednalo o reakci na podnět k přezkumu, který krajský úřad tímto přípisem odložil. Soud přitom souhlasí s tím, že pokud po předběžném posouzení věci správní orgán neshledá důvody pro zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost pouze podateli neformálním přípisem, resp. dopisem. Jelikož se nejedná o rozhodnutí, proti kterému by bylo možno se odvolat nebo podat žalobu, nebylo třeba ho

doručovat dalším osobám na věci zúčastněným. Naopak bylo nad rámec věci (za situace, kdy krajský úřad nepřistoupil k samotnému přezkumu rozhodnutí), aby se k věci věcně a obsáhle vyjadřoval. Krajský úřad však v této souvislosti výslovně uvedl, že *s ohledem na povahu případu a množství úkonů činěných správními orgány obou stupňů shledal jako potřebné vyjádřit se k věci komplexně*.

64. I samotná právní úprava ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu předvídá, že odložení podnětu k přezkoumání rozhodnutí je víceméně administrativním nemeritorním opatřením. Lze konstatovat, že v takovém sdělení by měly být obsaženy pouze stručné důvody toho, proč správní orgán podnět odkládá. Nicméně je soud toho názoru, že rozsáhlé vyjádření krajského úřadu vyplývalo ze specifík dané situace.
65. V první řadě není bez významu, že krajský úřad, jak uvedl, nepřistoupil k přezkumu napadených rozhodnutí z důvodu hospodárnosti (prvostupňové rozhodnutí totiž bylo rozhodnutím žalovaného zrušeno), nicméně zároveň nesouhlasil s některými závěry žalovaného (zejména se závěrem, že daný pozemek lze považovat za tzv. proluku). I za takové situace by však krajský úřad měl omezit na vysvětlení toho, proč odkládá podnět (důvod hospodárnosti) a svůj nesouhlas s názory žalovaného by měl projevit až teprve v případě, že by měl v budoucnu možnost přistoupit k přezkumu následných rozhodnutí žalovaného (o kterých nicméně již v tento okamžik věděl, že budou založena na dle jeho názoru nepřesné nebo nesprávné argumentaci). Je však zřejmé, že krajský úřad takto obsáhlé vyjádření zvolil s ohledem na specifika případu. V daném okamžiku trvalo řízení o dodatečném povolení stavby již téměř rok a tři čtvrtě a již dvakrát došlo k pravomocnému zrušení rozhodnutí stavebního úřadu nadřízeným orgánem (žalovaným), ve věci tedy docházelo k procesnímu *ping-pongu*. Krajský úřad se v dané věci nacházel v pozici dozorčího orgánu, tudíž mohl i zákonem předvídaným způsobem *i z úřední povinnosti* přezkoumávat rozhodnutí žalovaného (srov. § 95 odst. 1 správního řádu). Vysvětlením svého stanoviska tak dal krajský úřad žalovanému „s předstihem“ na vědomí svůj názor na věc.
66. To jistě nelze krajskému úřadu vytýkat. Chybné ovšem bylo, pokud krajský úřad uvedl, že jeho názory (uvedené pouze v neformálním přípisu) jsou pro podřízené orgány obou stupňů závazné. Přestože v této okolnosti lze spatřovat vadu řízení (dopustil se jí ovšem správní orgán od stavebního úřadu a žalovaného odlišný), soud má za to, že neměla v daném případě vliv na zákonnost samotného konečného rozhodnutí. Tato skutečnost vyplývá z toho, že správní orgány názory krajského úřadu přejala do svých rozhodnutí, vydaných v rámci řízení, proti kterým mohli účastníci podávat opravné prostředky. Žalovaný tak učinil již v roce 2013, vycházel z nich jak při rozhodování o výjimce z odstupové vzdálenosti, tak i při rozhodování o dodatečném povolení stavby. Od tohoto okamžiku se uvedené názory neustále projevovaly v rozhodovací činnosti správních orgánů a soudu nevznikla pochybnost o tom, že byly účastníkům řízení známy a mohli se k nim kvalifikovaně vyjadřovat v rámci obou řízení.
67. Stejný závěr soudu platí i pro stanovisko krajského úřadu ze dne 31. 7. 2015. V tomto stanovisku již krajský úřad neopakoval pochybení týkající se vyslovení závaznosti a uvedl pouze „pokyny“ doporučujícího charakteru (projednání negativního stavu rozhodovací činnosti stavebního úřadu s tajemníkem, metodické vedení, proškolení pracovníků apod.).
68. Pro úplnost soud připomíná, že krajský úřad dne 1. 10. 2013 ve věci rozhodoval o odvolání žalobce (a jeho manželky) proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zrušeno rozhodnutí

stavebního úřadu o udělení výjimky z odstupové vzdálenosti. V rámci tohoto rozhodnutí se věci zabýval bezpochyby zcela oprávněně a jeho rozhodnutí bylo pro správní orgány v tomto případě závazné. Krajský úřad se v tomto rozhodnutí v zásadě ztotožnil s argumentací žalovaného uvedenou v (odvoláním napadeném) rozhodnutí ze dne 14. 6. 2013. Není přitom bez významu, že toto rozhodnutí žalovaného obsahovalo i argumentaci přípisem krajského úřadu ze dne 5. 3. 2013, krajský úřad tedy jeho obsah takto „zprostředkovaně“ schválil i z pozice odvolacího orgánu.

69. Žalobce dále namítal porušení obecných zásad činnosti správních orgánů, jak jsou uvedeny v úvodu správního řádu, zejména zásady proporcionality, zásady předvídatelnosti správních rozhodnutí, zásady přiměřenosti (šetření práv nabytých v dobré víře) a zásady souladu s veřejným zájmem. Soud konstatuje, že s ohledem na nepřiměřeně dlouhý procesní vývoj věci lze mít pochybnosti o respektování obecných zásad správními orgány. Většina námitek žalobce má podle soudu spíše obecnější povahu, nicméně lze identifikovat stěžejní momenty, které žalobce považuje za nezákonné a ve kterých spatřuje porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Soud ovšem na základě provedeného přezkumu dospěl k závěru, že ve vztahu k těmto námitkám nelze shledat napadené rozhodnutí nezákonným. Mezi stěžejní argumenty patří namítané porušení předvídatelnosti rozhodování, narušení právní jistoty a nerespektování práv nabytých v dobré víře. Dle názoru soudu je třeba vzít v úvahu, že původně udělený souhlas s ohlášením stavby stavební úřad zrušil usnesením ze dne 20. 6. 2011, které bylo žalobci dle doručky doručeno 4. 7. 2011 (nicméně informován o něm byl již dříve, o čemž svědčí žádost žalobce o povolení zabezpečení stavby ze dne 29. 6. 2011). Na základě tohoto úkonu si žalobce byl vědom, že uvedené opatření stavebního úřadu bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Ačkoliv žalobce disponoval sdělením od stavebního úřadu ze dne 14. 7. 2011, kterým mu byla povolena realizace zabezpečení stavby, tak si byl při jejím zabezpečování již vědom (minimálně od 4. 7. 2011) toho, že pro tuto stavbu neexistuje v dané době platný právní titul, tudíž je na ní pohlíženo jako na stavbu nepovolenou. Lze tedy dospět k závěru, že provedení zabezpečení stavby způsobem, kterým ji *de facto* realizoval, zvolil žalobce s vědomím o její nelegálnosti. Soud se domnívá, že za nastalé právně značně nejisté situace bylo v zájmu žalobce realizovat zabezpečení stavby v minimálním rozsahu, a nikoliv v rozsahu, který se podává z obsahu správního spisu.
70. Soud samozřejmě nezastírá skutečnost, že na počátku celé situace bylo pochybení stavebního úřadu, který vydal souhlas s ohlášenou stavbou, na jehož základě byl žalobce více než půl roku v dobré víře v to, že je jeho záměr oprávněný. Tato dobrá víra je ovšem ohraničena okamžikem, kdy byl žalobce seznámen se zrušením vydaného souhlasu.
71. Veškerý následující procesní vývoj vyplývá z přístupu stavebního úřadu, který rozhodoval opakovaně v rozporu s právním názorem žalovaného vysloveným ve zrušovacích rozhodnutích. Předvídatelnost rozhodování správních orgánů ovšem nelze vztahovat k několika vyhovujícím rozhodnutím stavebního úřadu (ať již se jednalo o pravomocná rozhodnutí o povolení výjimky z odstupových vzdáleností nebo o rozhodnutí o dodatečném povolení stavby), která byla opakovaně vydávána v rozporu s názorem nadřízeného správního orgánu. Opačný závěr nelze akceptovat, jelikož by byl zjevně absurdní – nadřízený správní orgán nemůže rezignovat na prosazení svého právního názoru s poukazem na jeho „konstantní“ nerespektování ze strany podřízeného orgánu.

72. Žalobce rovněž poukazuje na to, že nastolený stav odpovídá spíše než veřejnému zájmu individuálním zájmům vlastníkům některých nemovitostí a zároveň poukazuje na skutečnost, že přezkumy rozhodnutí o povolení výjimek z odstupových vzdáleností byly iniciovány na podněty osob, které nebyly účastníky tohoto řízení.
73. Soud nepovažuje tyto námitky za důvodné. Je třeba uvést, že přezkumné řízení plní roli dozorčího prostředku (a nikoliv opravného „nárokového“ prostředku), tudíž je zahajováno výlučně z moci úřední a pouze v případě, pokud existuje pochybnost o zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí (viz § 94 odst. 1 správního řádu). Předmětný veřejný zájem lze tedy v obecné rovině definovat jako zájem na tom, aby rozhodnutí, která se týkají stavebních záměrů, byla v souladu se zákonem. Z tohoto pohledu není podstatné, zda na případné pochybnosti o zákonnosti upozorní (cestou podnětu) subjekt libovolně vzdálený od konkrétní kauzy, nebo pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí získá správní orgán sám na základě vlastní dozorčí činnosti. V obou případech následné přezkumné řízení vede k realizaci veřejného zájmu. K ochraně veřejného zájmu na regulovaném územním rozvoji jsou rovněž povolány stavební úřady, potažmo úřady územního plánování, které jsou zároveň hierarchizovány na principu nadřízenosti a podřízenosti. V nastalé situaci lze spatřovat dlouhodobě neúspěšnou snahu o realizaci (resp. ochranu) veřejného zájmu ze strany instančně nadřízených správních orgánů.
74. Žalobce rovněž poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 31/2007-165. Závěr rozhodnutí, ze kterého žalobce pravděpodobně vychází, říká, že při rušení pravomocného rozhodnutí je třeba náležitě posoudit, zda v dalším řízení a novém rozhodnutí může dojít ke zhojení vytýkaných nezákonností. Soud se nedomnívá, že by uvedený názor nějakým způsobem kolidoval s aktuálně posuzovaným řízením a způsoboval jeho nezákonnost.

b)

ii. nepřezkoumatelnost

75. Žalobce dále namítal rozpornost odůvodnění napadeného rozhodnutí a tvrdil, že přestože se uvádí rozpor s územním plánem Brna, není uvedeno, v čem konkrétně tento rozpor spočívá. V těchto ohledech spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
76. Soud k tomuto konstatuje, že je pravdou, že v některých ohledech mělo být odůvodnění správních orgánů důkladnější, ovšem dílčí nedostatky nebyly takového stupně, aby způsobily nepřezkoumatelnost rozhodnutí, což se týká rozhodnutí o výjimce i samotného přezkoumávaného rozhodnutí. Nutno také zohlednit, že se ve věci jednalo již o několikáté opakované rozhodnutí, kdy některé dílčí otázky byly více rozebrány již v předchozích zrušovacích rozhodnutích žalovaného. K tomuto argumentu soud odkazuje na rekapitulaci procesního vývoje případu, kde se zabýval i obsahem jednotlivých rozhodnutí.
77. Ačkoliv tedy lze dospět k dílčím výhradám ohledně odůvodnění konečných rozhodnutí správních orgánů, soud nepovažuje tyto závady za tak intenzivní, že by způsobovaly nepřezkoumatelnost rozhodnutí, které bylo výsledkem komplikovaného procesního vývoje. V řízení navíc nevznikla žádná pochybnost o tom, že by stěžejní právní názor na věc nebyl účastníkům dostatečně znám.
78. Rozhodnutí žalovaného jsou i přes dílčí výhrady založena na dostatečném, logickém a vnitřně nerozporném odůvodnění. Zároveň žalovaný vychází ze svého konstantního

právního názoru, který byl v řízení několikrát vyjádřen a rekapitulován. V této souvislosti lze odkázat na rozhodnutí žalovaného vydaná ještě před přípisem krajského úřadu ze dne 5. 3. 2013 (rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2012 a ze dne 29. 10. 2012), kterými byla rušena rozhodnutí stavebního úřadu. Zásadní argument, (který byl žalovaným převzat z přípisu krajského úřadu), byl ten, že rozdělením pozemků (původně zahrada u rodinného domu č. p. H. 2 a pozemek, na kterém rodinný dům stál) nemůže vzniknout stavební proluka. Soud se s tímto názorem žalovaného i s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, čj. 6 As 37/2015-25) ztotožňuje.

79. Soud na rozdíl od žalobce neshledává rozpornost odůvodnění rozhodnutí žalovaného o předběžné otázce v tom, že uvedl nepřesnost o vklínění *do pozemku* rodinného domu č.p. H. 2. Soudu je z kontextu celé situace zcela zřejmé, co tímto tvrzením bylo myšleno a uvedená nepřesnost nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro jeho rozpornost. Skutečnost, že vlastníci rodinného domu č.p. H. 2 námitky ohledně „likvidace jejich zázemí“ nevznáší, vyplývá i vyjádření, kterým pan S. M. uvedl, že nebude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, což údajně vyplývá z dohody mezi jím a žalobcem, kterou uzavřeli při koupi tohoto rodinného domu. Bez ohledu na tuto skutečnost ovšem soud vychází z toho, že odstupové vzdálenosti nejsou právním předpisem stanoveny pouze na ochranu soukromých zájmů vzájemných sousedů, ale rovněž na ochranu zájmů veřejných (požární bezpečnost apod.).
80. Soud nesouhlasí ani s námitkou ohledně nezdůvodněného rozporu s územním plánem města Brna, jelikož tento názor (opět původně vyplývající ze stanovisek krajského úřadu) je podrobněji rozveden v prvostupňovém rozhodnutí o nepovolení výjimky i v prvostupňovém rozhodnutí o dodatečném nepovolení stavby, kde je uvedeno, že se pozemek dle územního plánu nachází ve stabilizované ploše čistého bydlení a stavba je v rozporu s regulativy územního plánu a indexu podlažní plochy). Žalobce nijak nerozporuje uvedená tvrzení a formuluje pouze obecnou námitku, což sice je akceptovatelný postup, ale soud potom svůj přezkum omezuje na tuto obecnou rovinu, kterou neshledal důvodnou.
81. Soudu se neztotožnil ani s tvrzením žalobce, že pro katastrální území Lesná není žádný speciální regulativ, když z územního plánu města Brna vyplývá, že předmětná lokalita, kde se nachází stavba žalobce, je situována do stabilizované plochy čistého bydlení, ve které se účel a využití území nemá zásadně měnit. Přípustná je dle územního plánu přestavba území za dodržení charakteru zástavby a indexu podlažní plochy, přičemž hodnota indexu podlažní plochy z územního plánu rovněž vyplývá. V předmětné věci nebyla stavba dodatečně povolena proto, že bylo shledáno, že není v souladu s obecnými požadavky na výstavbu. Tento závěr správních orgánů je přímo navázán na výsledek řízení o předběžné otázce, kterým bylo nepovolení výjimky z odstupové vzdálenosti. Rozpor s územním plánem přitom nebyl jediným důvodem nepovolení výjimky, jelikož správní orgány dospěly i k závěru o nesplnění urbanistických požadavků a požadavků na zachování kvality prostředí – k tomu podrobněji níže v odůvodnění.
82. Vzhledem k tomu, že správní řízení představuje jeden celek, rozhodnutí o dodatečném nepovolení stavby (v obou stupních) je třeba vnímat v souvislosti s rozhodnutím o předběžné otázce (v obou stupních). Soud rovněž přihlédl ke složitému procesnímu vývoji a má za to, že rozhodnutí správních orgánů jsou ve vzájemné souvislosti zcela přezkoumatelná a srozumitelná.

b)

iii. výklad odstupové vzdálenosti – prostor pro správní uvážení

83. Dalším sporným bodem mezi účastníky je možnost uplatnění správního uvážení při udělování výjimky z odstupových vzdáleností. Žalobce poukazuje na to, že výjimka měla být udělena s ohledem na ochranu práv nabytých v dobré víře a zároveň s ohledem na to, že překročení odstupové vzdálenosti je pouze v marginálním rozsahu. Žalovaný naopak v rámci svého vyjádření argumentoval tím, že nedisponuje prostorem pro správní úvahu.
84. Soud k uvedenému předně konstatuje, že žalovaný zastává nesprávný názor o absenci prostoru pro správní úvahu. Dle komentáře ke stavebnímu zákonu *na povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu není právní nárok. Stavební úřad musí posoudit výše uvedená kritéria, dle své správní úvahy a dospět k závěru, zda žádosti lze či nelze vyhovět* (Průcha, P. a kol. Stavební zákon. Praktický komentář. Leges, 2017. Komentář k ustanovení § 169). Navzdory nesprávnému názoru žalovaného však správní úvaha byla v rozhodnutích správních orgánů provedena, a to za respektování vymezených mantinelů, jak bude následně uvedeno.
85. Při udělování výjimky je třeba vycházet z požadavků § 169 stavebního zákona. Stavební úřad tedy při udělování výjimky musí zkoumat, zda provedením stavebního záměru podle povolené výjimky nebude ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob, sousedních pozemků nebo staveb. Dále musí být i přes udělení výjimky dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Zároveň povolení výjimky musí vycházet z dohody s dotčeným orgánem (nebo z jeho souhlasu). Dále jsou relevantní ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb., přičemž § 26 umožňuje udělení výjimky z odstavců 2 až 7 ustanovení § 25.
86. Soud shrnuje, že posuzování výjimky prostor pro správní uvážení obsahuje, ovšem pouze ve vztahu k odstavcům, ze kterých je udělení výjimky možné. I bez ohledu na výše uvedený závěr komentářové literatury je zřejmé ze samotné podstaty procesu rozhodování o výjimce, že se bude jednat o správní úvahu. Ta se může lišit v závislosti na tom, jak moc je volná, nebo naopak vázaná, což závisí na (ne)existenci konkrétní limitů. V posuzovaném případě jsou limity správní úvahy vyjádřeny prostřednictvím převážně neurčitých právních pojmů v § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a v ustanovení § 169 stavebního zákona. Správní orgán tak při správní úvaze nemůže rezignovat na požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění, na zachování kvality prostředí a na možnost údržby staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti (tyto požadavky vyplývají z odstavce 1).
87. Uvedené požadavky představují limity správního uvážení, které se uplatní mimo jiné při rozhodování o povolení výjimky z odstupové vzdálenosti. Vzhledem k tomu, že tyto limity jsou z naprosté většiny představovány neurčitými právními pojmy, lze je považovat za obsahově poměrně široké, v důsledku čehož je prostor pro správní úvahu úměrně snížen. Nicméně i interpretaci těchto pojmů lze z určitého pohledu považovat za správní uvažování *sui generis*. V daném případě tak pro nepovolení výjimky postačí rozpor s jedním z uvedených limitů (v posuzovaném případě se jednalo o rozpor s územním plánem, rozpor s urbanistickými požadavky a rozpor se zachováním kvality prostředí). Správní orgány v posuzované věci správně identifikovaly absolutní limity, které při povolování výjimky nemohou překročit (mimo uvedené vyplývají ještě z § 169 stavebního

zákonu) a jelikož dospěly k závěru, že by povolením výjimky tyto limity porušily, bylo negativní rozhodnutí logickým důsledkem.

88. Je však pravdou, že správní orgán správním uvážením nedisponuje ve vztahu k odstavci 8 ustanovení § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb., jelikož v tomto ohledu není výjimka připuštěna, tudíž absentuje „otevření“ prostoru pro správní uvážení. Správní orgán tudíž nemůže přistoupit k vlastnímu způsobu měření odstupů a vzdáleností (závazný postup je uveden v odstavci 8),
89. Soud také obecně připouští, že při povolování výjimky z odstupových vzdáleností správní orgán může při své úvaze zohlednit skutečnost, že nejkratší spojnice mezi domy je pouze marginálního rozsahu – v tomto ohledu mu právní úprava postupu měření odstupových vzdáleností dle soudu nijak nebrání. Nicméně v posuzovaném případě tato okolnost nebyla takového významu, aby mohla překonat ostatní shledané rozpory s limity vyjádřenými v ustanovení § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
90. Dle žalobce byl institut výjimky jediným možným nástrojem spravedlivého řešení jeho situace. Poukazuje v tomto ohledu na skutečnost, že jeho stavba nebyla „klasickou“ černou stavbou, která by neměla pravomocný titul od počátku své realizace. V první řadě soud upozorňuje na to, že v případě žalobce sice právní titul pro předmětnou stavbu odpadl *ex post*, nicméně s účinky *ex tunc* (srov. § 156 odst. 2 správního řádu). I přesto se s žalobcem soud shoduje na tom, že se nejedná o „klasickou“ černou stavbu v pravém slova smyslu. Soud ovšem nemůže souhlasit s jeho argumentací, že v takovém případě je jediným řešením její dodatečné povolení (včetně udělení všech potřebných výjimek). Tato cesta by byla zjevně v rozporu minimálně s veřejným zájmem na regulaci a plánování rozvoje v území, který dle soudu převažuje nad zájmem stavebníka na legalizaci černé stavby.
91. Již výše soud konstatoval, že na počátku celého případu stál nezákonný úkon stavebního úřadu (později jím samým zrušený). Žalobce ovšem nemůže dosáhnout „zadostiučinění“ tím, že bude prosazovat automatickou legalizaci stavby bez ohledu na všechny související požadavky na využívání území. Při posuzování věci s ohledem na šetření práv nabytých v dobré víře může mít význam míra realizace stavby v době, kdy pravomocný titul odpadl. V posuzovaném případě soud ovšem neshledal „dobrou víru“ takové kvality, která by odůvodňovala, aby soud upřednostnil soukromé zájmy stavebníka před veřejnými zájmy vyjádřenými požadavky na využívání území. Soud tedy uzavírá, že hlavním účelem udělení výjimky z obecných požadavků na využívání území není to, aby bez bližšího zvažování byla v zásadě automaticky legalizována stavba, která nesplňuje požadavky, byť se v počátku její realizace jednalo o stavbu odsouhlasenou stavebním úřadem.
92. V tomto kontextu lze (ovšem pouze z hlediska informačního) odkázat na pozdější právní úpravu. Ustanovení § 129 odst. 1 písm. e) stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013 upravuje analogickou situaci, kdy se nejedná o „klasické“ černé stavby, jelikož byly realizovány po určitou dobu na základě pravomocného titulu. Je zřejmé, že ani v pozdější právní úpravě těmto stavbám zákonodárce nepřisuzuje žádný privilegovaný význam a neuplatňuje pro ně žádný privilegovaný režim.

b)

iv. námitka podjatosti – resp. vyloučení krajského úřadu

93. Žalobce namítal podjatost úřední osoby O. S., která v době vydávání rozhodnutí v žalobcově věci pracovala na krajském úřadě, bydlela v blízkém sousedství žalobce a s některými osobami zúčastněnými na řízení ji pojí přátelské vazby. Dle ustanovení § 14 odst. 1 platí, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*
94. Soud předně konstatuje, že rozhodnutí přezkoumávané v tomto řízení nebyla rozhodnutími krajského úřadu. Námitka podjatosti úřední osoby – zaměstnankyně krajského úřadu není tedy relevantní.
95. V minulosti krajský úřad rozhodoval v roce 2013 ve věci podaného odvolání proti rozhodnutí žalovaného, kterým v přezkumném řízení zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o povolení výjimky. Ze žaloby ani repliky není zřejmé, že by žalobce v průběhu správního řízení podjatost namítal v souvislosti s tímto rozhodnutím.
96. Soud pouze nad rámec uvedeného uvádí, že nebylo zjištěno, že by se uvedená osoba na rozhodnutí krajského úřadu podílela. Soud rovněž ověřil, že uvedená osoba nebyla úřední osobou, která vyhotovovala přípis krajského úřadu ze dne 5. 3. 2013 stanovisko krajského úřadu ze dne 31. 7. 2015.

b)

v. nepřiměřená délka řízení

97. Žalobce namítá nepřiměřenou délku řízení, což je námitka, kterou soud nepovažuje za relevantní pro posouzení aktuálně rozhodované věci. Délka řízení, případně jiná procesní pochybení, mohou mít význam v řízení dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. Délka řízení ovšem nemůže být v projednávané věci důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí (paradoxně by tím bylo dosaženo toho, že by řízení bylo dále prodlužováno), rovněž to není okolnost, která by měla vliv na zákonnost konečného rozhodnutí.

X. Závěr a náklady řízení

98. Při přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věta první soudního řádu správního soud shledal podanou žalobu jako nedůvodnou. Proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
99. O náhradě nákladů soudního řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 soudního řádu správního právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil.
100. Žalobce neměl v řízení o žalobě úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou administrativní činnost. Osobám

zúčastněným na řízení soud neuložil žádné povinnosti, tudíž nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 23. října 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu