



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobců: **a) Ing. J. V.**, a **b) PhDr. B. V.**, bytem R. 457, Z., oba zastoupení JUDr. Markem Pourem, advokátem se sídlem Bartošova 9, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti: **I. L. V.** a **II. Ing. J. L. V.**, oba zastoupení Mgr. Ing. Ludvíkem Juříčkou, advokátem se sídlem Nové Sady 25, Brno, o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 16. 5. 2014, č.j. KUZL 28147/2014, sp. zn. KUSP 15983/2014 ÚP-Vác,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 16. 5. 2014, č.j. KUZL 28147/2014, sp. zn. KUSP 15983/2014 ÚP-Vác, **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 16 520 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Marka Poura, advokáta se sídlem Bartošova 9, Přerov.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se podanou žalobou domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2014, č.j. KUZL 28147/2014, sp. zn. KUSP 15983/2014 ÚP-Vác, jímž bylo zamítnuto jejich odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Zlína, odboru stavebních a dopravních řízení (dále jen „stavební úřad“), ze dne 27. 11. 2013, č.j. MMZL 144886/2013, sp. zn. MMZL-SÚ-106557/2012/An. Tímto prvostupňovým rozhodnutím byla dodatečně povolena stavba „ubytovací zařízení pro správce areálu“ na pozemcích p.č. 381/2 a 386/11 v k.ú. Kudlov, obec Zlín, ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení.

I. Podstata věci

Dne 27. 11. 2013 pod č.j. MMZL 144886/2013, sp. zn. MMZL-SÚ-106557/2012/An, stavební úřad dodatečně povolil stavbu - ubytovací zařízení pro správce areálu, stanovil podmínky pro dokončení stavby a rozhodl o námitkách účastníků řízení (žalobců) tak, že se těmito námitkám nevyhovuje. Proti dodatečnému povolení stavby podali žalobci společné odvolání, kde zpochybňovali zejména charakter stavby, její umístění a s tím související zásah do kvality prostředí. Podle žalobců stavební úřad nestanovil žádné podmínky, jež by tento zásah eliminovaly. Dále žalobci poukazovali na nedostatky projektové dokumentace a na skutečnost, že stavba je umístěna na veřejně přístupné účelové komunikaci.

Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl námitky žalobců, neboť je neshledal důvodné, a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Podle žalovaného je z projektové dokumentace jednoznačně zřejmé, že stavba odpovídá regulativu plochy BI ve smyslu územního plánu města Zlín. Žalovaný rovněž neshledal důvodnými námitky týkající se zásahu do práv žalobců, ani nedovodil vady v projektové dokumentaci k předmětné stavbě. K námitce týkající se umístění stavby žalovaný odkázal na existenci rozhodnutí o povolení výjimky z § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/ 2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), kterou vydal stavební úřad dne 20. 8. 2012 pod sp. zn. MMZL-SÚ-59830/2012/An, č.j. MMZL 84898/2012 (dále jen „rozhodnutí o výjimce“). K umístění stavby na veřejně účelové komunikaci žalovaný uvedl, že stavba je umístěna na pozemku osob zúčastněných na řízení a že dodatečným povolením stavby nebylo zasaženo do činnosti silničního správního úřadu.

Závěry žalovaného nyní žalobci napadají podanou žalobou.

II. Shrnutí žaloby

Žalobci namítají, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť v důsledku prvostupňového a žalobou napadeného rozhodnutí došlo k omezení jejich veřejných subjektivních práv a nebyla šetřena jejich práva nabytá v dobré víře.

Žalobci namítají, že napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí, byla vydána v rozporu s § 4 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006

Sb. Podle žalobců nelze za rodinný dům či vilu označit ubytovnu pro blíže nespecifikovaný počet osob sloužící ke komerčnímu využití. V této souvislosti poukazují na dřívější řízení o dodatečném povolení stavby - masivního betonového plotu, která byla zdůvodněna ohrazením obory za účelem pěstování a chovu daňků. Ve skutečnosti byl posléze touto stavbou ohrazen tenisový kurt a nyní povolovaná stavba.

Žalobci namítají, že žalovaný nesprávně posoudil negativní zásah povolované stavby do kvality prostředí žalobců, kteří bydlí v sousedícím rodinném domě č. p. 457. Stavba je umístěna ve vzdálenosti 6 m od jejich domu a pouhých 1,4 m od hranice pozemku. To má za následek negativní vlivy spočívající ve ztrátě soukromí žalobců, zastínění jejich nemovitosti, hluk, kouř a splach dešťových vod a sjíždění sněhu na jejich pozemek. V této souvislosti žalobci namítají, že rozhodnutí žalovaného i prvostupňové správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť v žádném z těchto rozhodnutí nejsou stanoveny podmínky, které by tyto vlivy vyloučily či alespoň omezily.

Žalobci dále namítají, že předmětná stavba je umístěna na veřejné účelové komunikaci. Žalobci rovněž poukazují na nedostatky projektové dokumentace. Tato dokumentace podle žalobců vůbec nezohledňuje umístění stavby na přístupové komunikaci, průjezdový profil pro vozidla Hasičského záchranného sboru a záchranné služby. Dále žalobci poukazují na to, že kontejner pro svoz komunálního odpadu na pozemku města Zlína byl umístěn bez jeho vědomí a souhlasu a dále poukazují na to, že došlo ke zbudování kamenných schodů k přístupové brance na pozemku města Zlína, jež brání otáčení vozidel údržby účelové komunikace. V projektové dokumentaci podle žalobců rovněž chybí dořešení odvodnění pozemku. Dochází tak k přetékání vody přes podezdívku oplocení na účelovou komunikaci a na pozemky ve vlastnictví žalobců. Dodatečné povolení stavby podle žalobců rovněž nerespektuje požadavky stanovené v § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby (dále jen „vyhláška č. 268/2009 Sb.“), týkající se parkovacích stání, která nelze zřídit na účelové komunikaci, přitom na zbytku účelové komunikace již jsou vybudována barevně označená parkovací místa pro návštěvníky ubytovny.

Žalobci dále namítají, že v napadeném rozhodnutí není dostatečně zdůvodněno, proč nejsou dodrženy odstupové vzdálenosti. V této souvislosti žalobci popírají, že by byli informováni o zahájení řízení o výjimce a že by jim rozhodnutí o výjimce bylo doručeno.

Žalobci také namítají, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 12 odst. 3 vyhlášky č. 268/2009 Sb., neboť ubytovna zastiňuje pobytové místnosti žalobců v jejich domě a dále není dostatečně zajištěna ochrana před hlukem a tmavým kouřem, přičemž za pozemek rodinného domu se považují i související a navazující pozemky ve vlastnictví téhož vlastníka pod společným oplocením.

Žalobci setrvali na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem a z výše uvedených důvodů se domáhají zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření především odkazuje na pasáže žalobou napadeného rozhodnutí a zdůrazňuje, že předmětná stavba není stavbou ubytovacího zařízení komerčního typu a tudíž nedošlo k porušení § 4 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Žalovaný dále nesouhlasí s tím, že by se nezabýval negativním zásahem předmětné stavby do podmínek bydlení žalobců. Naopak se s námitkami žalobců dostatečně a srozumitelně vypořádal.

K námitce týkající se odstupové vzdálenosti předmětné stavby od pozemku žalobců žalovaný uvádí, že dne 20. 8. 2012 bylo vydáno rozhodnutí o povolení výjimky. V této souvislosti žalovaný odkazuje na stranu 7 napadeného rozhodnutí, kde konstatoval, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu nebylo účastníkům řízení doručováno do vlastních rukou, nýbrž veřejnou vyhláškou, avšak s ohledem na § 84 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), nabylo toto rozhodnutí o výjimce právní moci.

Také žalovaný setrval na svém procesním stanovisku po celou dobu řízení před zdejším soudem a z výše uvedených důvodů navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., dále jen „s. ř. s.“), osobami k tomu oprávněnými (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci žalobních bodů, jak je žalobci uplatnili v podané žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Soud se nejprve zabýval námitkami žalobců týkajícími se nedodržení požadavku na odstupovou vzdálenost dodatečně povolené stavby ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb. Žalobci totiž primárně svými námitkami napadají umístění stavby v rozporu se stavebními předpisy. Pokud jde o námitky poukazující na negativní vlivy předmětné stavby na kvalitu prostředí, tedy i podmínky bydlení žalobců v jejich rodinném domě) a otázky související s požární bezpečností, sjížděním sněhu a stékání vod na pozemek žalobců, jedná se právě o otázky, které souvisejí s tím, jak blízko hranice pozemku byla stavba umístěna (pojemem „kvalita prostředí“ ve smyslu § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen pojem „pohoda bydlení“ podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu). Žalobci v této souvislosti poukazují na to, že stavba ubytovacího zařízení správce areálu osob zúčastněných na řízení je umístěna pouze 6 m od jejich domu a 1,4 m od hranice pozemku. Žalovaný v textu napadeného rozhodnutí námitky obdobného charakteru uplatněné již v podaném odvolání vypořádal tak, že odkázal na existenci rozhodnutí o výjimce.

Podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), lze stavbu lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že 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 [písm. a)], není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje [písm. b)], není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem [písm. c)].

Podle § 169 odst. 1 stavebního zákona, jsou právnické osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy 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.

Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona lze výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich 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.

Podle § 169 odst. 3 stavebního zákona o výjimce z obecných požadavků na využívání území při pořizování územního plánu a regulačního plánu rozhoduje příslušný pořizovatel. O výjimce z obecných požadavků na využívání území pro územní řízení rozhoduje stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci. Pro územní souhlas se výjimka nepřipouští.

Mezi obecné požadavky na výstavbu ve smyslu § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona patří i obecné požadavky na využívání území, které upravuje vyhláška č. 501/2006 Sb., přičemž jedním z těchto požadavků je i požadavek na vzájemné odstupy staveb. Podle § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., 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. Podle § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., je za podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona možná výjimka z ustanovení § 20 odst. 3, 5 a 7, § 21 odst. 4, 23 odst. 2, § 24 odst. 1 a 3, § 24a odst. 2 a 3, § 25 odst. 2 a 7.

Pokud jde o rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu, nejedná se ve smyslu judikatury správních soudů o správní rozhodnutí, jež by bylo samostatně přezkoumatelné ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., neboť „*Jakkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno*

konečné rozhodnutí, nemá samostatné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samostatného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela na místě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole...Rozhodnutím o výjimce tak v převážné většině případů nedochází ke konečnému zásahu do práv účastníků. Z pohledu teorie se jedná o subsumovaný správní akt, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle ustanovení § 149 správního řádu (srovnej rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č.j. 2 As 75/2009–113). Teprve výsledek „hlavního řízení“, pro jehož účely žadatel o povolení výjimky usiluje, je způsobilý skutečného (kvalifikovaného) zkrácení práv účastníků řízení.“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č.j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS).

Soud tak může rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu přezkoumat až po vydání správního rozhodnutí v navazujícím řízení v rámci jeho soudního přezkumu. Vztaheno k nyní posuzované věci, tímto správním rozhodnutím je právě dodatečné stavební povolení, resp. rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. V rámci soudního přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím prvostupňovým tak musí obstát i rozhodnutí o výjimce, jako jeden z jeho podkladových správních aktů. Soud proto v intencích výše citovaných závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rámci posouzení důvodnosti žalobní námitky nedodržení odstupové vzdálenosti přistoupil nejprve k přezkumu rozhodnutí o výjimce, neboť jen v jeho rámci byla odstupová vzdálenost stavby hodnocena; žalovaný i stavební úřad již z existence rozhodnutí o výjimce vycházeli a odkazovali na něj v souvislosti s vypořádáním námitek žalobců.

Ze spisové dokumentace vztahující se k rozhodnutí o výjimce vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení požádaly dne 5. 6. 2012 o výjimku z odstupové vzdálenosti stavby podmiňující bydlení od společné hranice pozemků. Důvody pro udělení výjimky osoby zúčastněné na řízení v žádosti specifikovaly takto: „[p]ři zvažování o umístění stavby ubytovny pro správce areálu byly zvažovány podmínky územně technické a stavebně technické a z toho vyplynulo, že nejvýhodnější bylo stavbu umístit co nejvíce na ploše p.č. 366/11 ostatní plocha (původní cesta), aby co nejméně byla zabírána plocha p.č. 381/1 lesního pozemku a co nejbliže k hranici pozemku manželů V. Toto umístění stavby nijak nenarušuje zákonnou normu sousední nemovitosti p.č. 713, s ohledem na účel a velikost otvorů předmětných nemovitostí.“. V žádosti dále osoby zúčastněné na řízení specifikovaly jména potenciálních účastníků řízení o povolení výjimky - Statutární město Zlín a oba žalobce.

Dne 27. 6. 2012 stavební úřad oznámil zahájení řízení o povolení výše uvedené výjimky a zároveň nařídil ústní jednání na den 7. 8. 2012. Toto oznámení bylo žalobcům doručováno veřejnou vyhláškou. Na úřední desce stavebního úřadu bylo

vyvěšeno dne 28. 6. 2012 a sejmuto bylo dne 16. 7. 2012. Součástí spisové dokumentace je i protokol o ústním jednání, z něhož vyplývá, že námítky účastníků řízení nebyly uplatněny, přičemž z prezenční listiny, jež je součástí tohoto protokolu, vyplývá, že ústního jednání se účastnil zástupce stavebního úřadu a zástupce osob zúčastněných na řízení, které žádost o povolení výjimky podaly. Dále je součástí spisu rozhodnutí o výjimce, které bylo doručováno veřejnou vyhláškou, s vyznačeným datem jeho vyvěšení na úřední desce dne 21. 8. 2012, datem sejmutí dne 6. 9. 2012 a datem právní moci dne 22. 9. 2012.

Výjimku z obecných požadavků na výstavbu (včetně výjimky z odstupových vzdáleností staveb) lze udělit při splnění následujících podmínek: 1) právní předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, 2) neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a 3) bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Přitom všechny tyto podmínky musí být naplněny kumulativně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č.j. 1 As 69/2011 – 176, č. 2418/2011 Sb. NSS).

S ohledem na výše citovaný § 169 odst. 2 stavebního zákona lze rozhodnutí o výjimce vydat za předem stanovených podmínek, jak ostatně napovídá samotné označení tohoto institutu – výjimka. Jde tedy o stav, který se odlišuje od obecných požadavků na výstavbu, konkrétně požadavků § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Aby tedy mohlo být postupováno jinak, než je stanoveno v prováděcích předpisech ke stavebnímu zákonu, musí se jednat skutečně o odůvodněný případ (obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2013, č.j. 10 A 141/2011-120). Jedná se tedy o výjimečný institut, který lze využít pouze v odůvodněných případech a za splnění výše zmíněných podmínek.

Soud zdůrazňuje, že z požadavků na vzájemný odstup staveb tedy lze učinit výjimku, ovšem nadále platí, že i za situace, kdy dojde k povolení výjimky, musí odstupy splňovat 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 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 (§ 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

V případě řízení o udělení výjimky se tedy nejedná o formální řízení, kde by stačilo pouze předložení bezchybné žádosti o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu a kde by na základě takové žádosti pak výjimka byla automaticky udělena. Pokud se stavebník domáhá udělení výjimky, je na stavebním úřadu, aby zkoumal, zda existuje relevantní důvod pro to, aby nebyly dodrženy obecné požadavky na výstavbu upravené stavebními předpisy a tyto důvody v textu rozhodnutí o výjimce přesvědčivě vypořádal.

Z nyní přezkoumávaného rozhodnutí o výjimce ovšem žádné relevantní důvody ve výše uvedeném smyslu neplynou. Stavební úřad po shrnutí žádosti osob

zúčastněných na řízení a procesního průběhu řízení na straně 2 a 3 rozhodnutí o výjimce uvedl: „[s]tavební úřad v provedeném řízení zkoumal, zda jsou splněny podmínky, na které je v § 169 stavebního zákona možnost povolení výjimek vázána. Stavební úřad usoudil, že povolením výjimky se neohroží bezpečnost, ochrana zdraví a života osob ani sousední pozemky či stavby a že účelu sledovaného obecnými požadavky na využívání území bude v daném případě dosaženo i řešením podle povolené výjimky.“.

Takový způsob zdůvodnění výjimečného stavu nedodržení závazných požadavků stavebních předpisů považuje zdejší soud za nedostačující. Rozhodnutí o výjimce žádným způsobem nekonkretizuje žádný závažný důvod, jenž je jedním z požadavků stanovených v § 169 odst. 2 stavebního zákona pro to, aby výjimka mohla být udělena. Jsou tu pouze obecně rekapitulovány některé z podmínek týkající se zachování kvality ochrany a bezpečnosti osob a majetku se závěrem, že tyto požadavky zůstanou i nadále zachovány, bez jakékoli vazby na daný skutkový stav. Podrobné zdůvodnění, proč by tomu tak mělo být, když předmětná stavba je umístěna blíže rodinnému domu souseda, než je stanoveno požadavkem vyhlášky č. 501/2006 Sb., tu chybí. Tím, že stavební úřad nekonkretizoval důvod, proč bylo rozhodnutí o výjimce uděleno, a tento důvod *prima facie* neplyne ani z podané žádosti o povolení výjimky, je třeba konstatovat, že rozhodnutí o výjimce není založeno na skutkových důvodech, jež by umožňovaly toto rozhodnutí vydat.

Soud pro další řízení pokládá za účelné vypořádat i související procesní námitku žalobců týkající se samotného průběhu správního řízení o výjimce.

Podle § 196 odst. 5 stavebního zákona se řízení o výjimce vede na žádost buď samostatně, nebo může být spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením podle tohoto zákona; nemusí však být ukončeno společným správním aktem.

Ze spisové dokumentace vyplynulo, že zahájení řízení o výjimce časově předcházelo podání žádosti o dodatečné schválení stavby (k tomu došlo 19. 9. 2012), bylo vedeno samostatně a bylo ukončeno vydáním rozhodnutí, jež bylo doručováno veřejnou vyhláškou.

Z výše uvedené rekapitulace procesního postupu stavebního úřadu je zřejmé, že stavební úřad při rozhodování o výjimce nesprávně žalobcům jako účastníkům řízení doručoval veřejnou vyhláškou (postupem možným v řízení o umístění stavby pouze do 31. 12. 2012; ve znění stavebního zákona účinném od 1. 1. 2013 pak již lze takto doručovat jen v řízeních s velkým počtem účastníků). Žalobci ovšem neměli být účastníky řízení o výjimce ve smyslu § 85 odst. 2 stavebního zákona, nýbrž podle 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Stavební zákon totiž vyjma § 169 blíže neupravuje procesní postup při vydávání výjimky. Subsidiárně se proto postupuje podle správního řádu (§ 192 stavebního zákona), a to včetně účastenství, náležitostí rozhodnutí a doručování.

Stavební úřad tedy žalobce jakožto spoluvlastníky pozemku a rodinného domu sousedícího se stavbou, na niž byla výjimka vydána, sice formálně zahrnul do okruhu

účastníků řízení, ovšem způsobem doručování, a to již od samotného zahájení správního řízení o výjimce, je reálně zkrátit na jejich procesním právu vznášet proti vydání výjimky věcné námitky. Stavební úřad tak kromě toho, že rozhodnutí o udělení výjimky věcně neodůvodnil, nadto znemožnil žalobcům se řízení o výjimce účastnit a uplatňovat svá procesní práva a nepochybně jim rozhodnutí o výjimce řádným postupem podle správního řádu nedoručil. O jeho vydání se podle obsahu správního spisu žalobci dozvěděli až z obsahu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Nelze tedy než konstatovat, že rozhodnutí o výjimce je nepřezkoumatelné, a to pro nedostatek skutkových důvodů. Vada nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce je zároveň i vadou dodatečného povolení stavby a rozhodnutí žalovaného; správní orgány se již odstupem stavby od hranice pozemku a tudíž i souvisejícími dopady takto umístěné stavby ve vztahu k požadavkům § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. po stránce věcné nikterak nezabývaly.

Tato vada pak brání věcnému přezkumu rozhodnutí žalovaného soudem ve všech otázkách, které s dodržením požadavků obsažených v § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. souvisí. Odstupové vzdálenosti jsou totiž jedním z parametrů, který slouží k zachování podmínek požární bezpečnosti, osvětlení a oslunění, kvality prostředí a podmínek technické infrastruktury, což jsou právě ty podmínky, které žalobci v žalobě vyjmenovávají jako nedostatečně zajištěné. Pokud jde tedy o tyto podmínky související s umístěním stavby, jejich zajištění bude muset zohlednit žalovaný v dalším řízení ve smyslu § 129 stavebního zákona, kdy bude posuzovat, zda jde o stavbu ve smyslu § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona [dříve § 129 odst. 2 písm. c) citovaného zákona], jež lze dodatečně povolit, tedy o stavbu, jež splňuje obecné požadavky na výstavbu a není v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Tu se bude žalovaný z úřední povinnosti zabývat i správností požárně-bezpečnostního řešení dané stavby (vyhláška č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru) a také otázkou jejího umístění na veřejně přístupné účelové komunikaci (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).

Uváděl-li žalovaný, že z vyjádření silničního správního úřadu vyplývá, že pozemek p.č. 386/11 v k.ú. Kudlov sice je účelovou komunikací, avšak podstatným pro negaci námitek žalobců v tomto směru byl argument regulativem BI územního plánu města Zlína, tak taková argumentace nepředstavuje relevantní věcné vypořádání námitek, že se dodatečně povolená stavba nachází na účelové komunikaci, stejně jako takovým vypořádáním není argument žalovaného, že osoby zúčastněné na řízení předmětný pozemek vlastní. Soud považuje za vhodné zdůraznit, že účelová komunikace je komunikací, jejichž vznik není vázán na jakékoli rozhodnutí, případně zápis v evidenci, a vzniká pouze dlouhodobým užíváním za splnění dalších podmínek (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 3. 2014, č.j. 62 A 75/2012-131). Je také častou situace, kdy se účelové komunikace nacházejí na pozemcích ve vlastnictví soukromých osob. Bez ohledu na to, že se účelová komunikace nachází v ploše bydlení čistého individuálního BI, je třeba i v takto vymezených plochách dodržovat podmínky zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Ostatně účelová

komunikace zpravidla slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi.

K ostatním relativně oddělitelným žalobním námitkám soud považuje za vhodné uvést následující.

Žalobci namítali, že předmětnou stavbu nelze označit jako „ubytovací zařízení pro správce“, a dovozovali, že se jedná o ubytovnu pro nezjištěný počet osob. Taková stavba podle žalobců neodpovídá regulativu plochy individuálního bydlení BI, ve smyslu územního plánu města Zlín, přičemž o tom, že předmětná stavba je umístěna v ploše BI, tedy v ploše individuálního bydlení v rodinných domech a vilách, není mezi účastníky řízení sporu.

Osoby zúčastněné na řízení se podanou žádostí o dodatečné stavební povolení obrátili na stavební úřad s tím, aby zlegalizoval existující stavbu. K tomuto účelu předložili stavebnímu úřadu projektovou dokumentaci, jež kromě dalšího obsahuje i souhrnnou technickou zprávu. Ze souhrnné technické zprávy je zřejmé, že se jedná o dvoupodlažní objekt o rozměrech 7,6 m x 6,05 m, jež zahrnuje přízemí a obytné podkroví v sedlové střeše sklonu 38°. Tento objekt zahrnuje jednu bytovou jednotku. V přízemí jsou situovány dvě denní místnosti. Dále je v přízemí WC pro denní místnost a dále WC se sprchou pro druhou denní místnost. Přístup do podkroví bude umožněn novým vnějším schodištěm. V podkroví je situována předsíň, obývací pokoj + kk a koupelna s WC.

Podle názoru zdejšího soudu je z dispozičního uspořádání zřejmé, že takto řešený objekt splňuje požadavky rodinného domu ve smyslu § 2 písm. a) bod 2. vyhlášky č. 501/2006 Sb., podle něhož je stavbou pro bydlení rodinný dům, ve kterém více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví.

Pokud jde o námitku žalobců týkající se nedostatečných parkovacích stání, soud tu též vycházel z projektové dokumentace stavby, jejíž součástí je i výkres s navrhovaným parkovacím stáním pro tři místa na pozemku p.č. 369/21 ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Z výkresu je zřejmé, že tato parkovací místa se nalézají uvnitř areálu osob zúčastněných na řízení, tedy sice na opačném konci areálu, než kde je umístěna předmětná stavba, ovšem jejich vymezení ještě splňuje požadavek, aby umístění zázemí dopravní infrastruktury bylo v přímé úměře kapacitě stavby a respektující charakter dané lokality (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, publ. pod č. 850/2006 Sb. NSS). Vyhláška č. 268/2009 Sb. přitom v § 6 odst. 2 stanoví, že parkovací stání se řeší jako součást stavby, nebo jako provozně neoddělitelná část stavby, anebo na pozemku stavby, v souladu s normovými hodnotami, pokud tomu nebrání omezení vyplývající ze stanovených ochranných opatření. Pokud jsou parkovací místa v tomto konkrétním případě umístěna v areálu osob zúčastněných na řízení a v důsledku toho bude

docházet k provozu právě uvnitř areálu osob zúčastněných na řízení, tak takový provoz se práv žalobců nikterak nedotýká.

Pokud jde však o to, že nějaká jiná parkovací místa byla vymezena a označena na komunikaci v sousedství žalobců, jak na to poukazují v žalobě, nejedná se o parkovací místa týkající se dodatečně povolené stavby. Tuto námitku tedy nepřisluší posuzovat soudu v tomto řízení, kterým je přezkoumáváno dodatečné povolení stavby a nikoli otázka zřizování míst vyhrazených pro parkování. Také z argumentace týkající se umístění kontejnerů pro svoz komunálního odpadu, jež jsou umístěny na pozemku města Zlína a brání provozu a otáčení vozidel údržby, je zřejmé, že se nikterak netýkají veřejných subjektivních práv žalobců.

Pokud jde o argumentaci žalobců týkající se dřívější stavby betonového plotu osob zúčastněných na řízení, tak tou se zdejší soud nezabýval; soudní přezkum je zásadně vymezen žalobou napadeným rozhodnutím, resp. rozhodnutím prvostupňového správního orgánu, které se stavby betonového plotu osob zúčastněných na řízení nikterak netýkají. Jinými slovy, v tomto řízení zdejšímu soudu nepřisluší přezkoumávat zákonnost dřívějších pravomocných správních rozhodnutí.

Rozhodnutí žalovaného tak v soudním přezkumu neobstojí, a to pro nedostatek důvodů rozhodnutí a zásadní vadu v procesním postupu v řízení o výjimce, která představuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Proto soud bez jednání žalobou napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí.

V. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Žalobci byli ve věcech úspěšní, a proto jim náleží právo na náhradu nákladů řízení. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobcům vznikly náklady ve výši 6 000 Kč (za dva žalobce po 3 000 Kč) za zaplacené soudní poplatky, dále náklady za právní zastoupení za dva úkony právní služby po 4 960 Kč (jde o společné úkony více osob snížené o 20 % za každou osobu při těchto společných úkonech: převzetí a příprava zastoupení, žaloba), dále dva režijní paušály, každý ve výši 300 Kč, to vše dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif). Celkem se tedy jedná o částku 16 520 Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit k rukám zástupce žalobců ve stanovené lhůtě.

Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak soud rozhodl tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o žalobě. Osoba zúčastněná na řízení má právo na

náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

P o u č e n í :

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

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

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

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

V Brně dne 29. dubna 2016

Za správnost vyhotovení:
Romana Lipovská

David Raus, v.r.
předseda senátu