



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Ondřeje Bartoše a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci

žalobců:

a) Ing. M. L., nar. X

b) MUDr. R. L., nar. X

oba bytem Y

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Šárkou Veskovou
se sídlem Brněnská 300/31, 500 06 Hradec Králové

proti

žalovanému:

Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822

sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice,

za účasti:

1. Mgr. B. B., nar. X

2. Mgr. P. B., nar. X

oba bytem Y

oba zastoupeni advokátem JUDr. Ladislavem Hostýnkem
se sídlem Komenského 160, 562 01 Ústí nad Orlicí

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2020, č. j. KrÚ
72935/2020/11/OMSŘI/Ma,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2020, č. j. KrÚ 72935/2020/11/OMSŘI/Ma, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci a) náklady řízení ve výši 13 407,89 Kč a žalobkyni b) náklady řízení ve výši 13 407,89 Kč k rukám právní zástupkyně JUDr. Šárky Veskové do 30 dnů od právní moci rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci napadli žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v záhlaví specifikované rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Ústí nad Orlicí, stavebního úřadu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 13. 12. 2019, č. j. MUUO/39983/2019/SÚ/Ma. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně rozhodl o dodatečném povolení stavby na pozemku parc. č. „X“ v katastrálním území Y, jehož vlastníkem jsou žalovaní, podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). O odvolání žalobců žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

2. Žalobci předně tvrdili, že při povolení stavby části přístřešku (žalobci označované jako „Přístřešek 2“) byl nesprávně posouzen požárně nebezpečný prostor. Zpráva o požárně-bezpečnostním řešení stavby z července 2016 zpracovaná autorizovaným technikem E. F. je zjevně nesprávná. Podle zprávy se přístřešek nemá nacházet v požárně nebezpečném prostoru jiného objektu. Požárně nebezpečný prostor rodinného domu žalovaných však zasahuje do prostoru přístřešku, který na rodinný dům žalovaných navazuje. Ačkoliv mají být dle projektové dokumentace použity na podbití přístřešku nehořlavé sádrovláknité desky zn. Rigidur, nebyly tyto desky při stavbě použity. Rovněž podbití jiné části přístřešku (žalobci označované jako „Přístřešek 1“) bylo provedeno pouze dřevěnými deskami. Zpráva požárně-bezpečnostního řešení tak vychází ze skutečnosti, že tzv. „Přístřešek 1“ je v souladu s požadavky na požární bezpečnost. Stejně tak zpráva nezohledňuje dřevěné oplocení mezi pozemky parc. č. „X“ (ve vlastnictví žalobců) a „X“ (ve vlastnictví žalovaných). Zpráva E. F. tyto skutečnosti nezohlednila; závěry zprávy pak převzal Hasičský záchranný sbor do svého stanoviska ze dne 15. 7. 2016.
3. Další žalobní námitka směřovala k tomu, že vzdálenost tzv. Přístřešku 2 od hranice pozemku parc. č. „X“ a „X“ neodpovídá vzdálenosti uvedené v projektové dokumentaci a rozhodnutí o povolení výjimky. Správní orgán prvního stupně i žalovaný vycházeli z výkresu žalovaných a výsledků místního šetření provedeného dne 20. 9. 2019. Žalovaný dospěl k závěru, že nebyl zjištěn nesoulad mezi faktickým stavem a projektovou dokumentací, neboť umístění tzv. Přístřešku 2 je dáno stavbou rodinného domu a

stávajícím umístěním tzv. Přístřešku 1. Žalovaný tak vyšel z umístění tzv. Přístřešku 1 jako nepovolené stavby a z jejího umístění vyvodil závěr o oprávněnosti umístění tzv. Přístřešku 2, což je v rozporu s právními předpisy. Žalobci tvrdili, že nebyla splněna podmínka pro dodatečné povolení tzv. Přístřešku 2 uvedená v § 129 odst. 3 stavebního zákona – rozpor s obecnými požadavky na výstavbu, neboť nebyly splněny požadavky požární ochrany a odstup tzv. Přístřešku 2 od společné hranice pozemků žalobců a žalovaných.

4. Z právě uvedených důvodů žalobci namítali, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Navrhli, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

5. Žalovaný ve svém vyjádření předně uvedl, že celá stavba přístřešku je stavbou, pro kterou by postačoval územní souhlas v případě doložených souhlasů všech vlastníků sousedních pozemků a staveb, tedy jedná se o stavbu do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, nepodsklepenou, neobsahující pobytové místnosti, hygienická zařízení ani vytápění, nesloužící k ustájení zvířat; nejde ani o sklady hořlavých kapalin a plynů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) bod 1. stavebního zákona. Protože souhlasy sousedních vlastníků nebyly doloženy, rozhodoval správní orgán prvního stupně o žádosti v územním řízení, jehož výsledkem bylo rozhodnutí ze dne 27. 7. 2007, č. j. 16808/2007/SÚ/6186/Ma, kterým bylo rozhodnuto o umístění navrženého záměru. Proti tomuto rozhodnutí žalobci nepoužili opravné prostředky. Rozhodnutí tak nabylo právní moci a na základě něj bylo možné stavbu přístřešku realizovat.
6. K žádosti o dodatečné povolení aktuálně posuzované části přístřešku žalovaní doložili průvodní zprávy, výkres s vyznačením stavby a požárně-bezpečnostní řešení stavby. Součástí dokumentace byl i požadavek na odstranění dřevníku z důvodu požární bezpečnosti; tento požadavek byl splněn rozhodnutím o nařízení odstranění stavby dřevníku ze dne 19. 11. 2019, č. j. MUUO/37026/2019/SU/ber a žalovaný tvrdil, že dřevník je již fyzicky odstraněn.
7. K technickému řešení posuzované části přístřešku žalovaný uvedl, že po dobu projednávání možnosti dodatečného povolení předmětné stavby, resp. do právní moci rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nebyli žalovaní oprávněni předmětnou stavbu dokončit – k tomu mohli přistoupit až po datu 11. 11. 2020 a k dokončení mají stanovenou pořádkovou lhůtu 2 let.
8. S námitkou nedodržení odstupové vzdálenosti přístřešku od hranice pozemku parc. č. „X“ se žalovaný vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí a na svém posouzení věci nadále trvá. Po provedeném ohledání na místě samém dne 20. 9. 2019 nebyl zjištěn rozpor předložené projektové dokumentace se skutečným stavem a tedy nevznikly žádné zjevné pochybnosti o správnosti odstupové vzdálenosti.
9. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Shrnutí vyjádření osob zúčastněných na řízení

10. Osoby zúčastněné na řízení se nejprve zcela ztotožnily s argumentací žalovaného. V následně doplněném vyjádření uvedly, že východisko pro řešení sporu je možno spatřovat v rozsudku krajského soudu sp. zn. 52 A 59/2015, kde soud vyhověl žalobcům a zrušil rozhodnutí žalovaného proto, že (i) řízení o dodatečném povolení stavby nepředcházelo povolení výjimky ve smyslu § 169 stavebního zákona a (ii) stavebníci nedoložili k žádosti o dodatečné povolení stavby stanovisko Hasičského záchranného sboru. V dalším řízení, které po zrušení původního rozhodnutí následovalo, byly oba tyto nedostatky zhojeny. Tvrzení žalobců o nesprávnosti zprávy E. F. a o nesouladu vzdáleností je nepodložené.
11. Osoby zúčastněné na řízení navrhly, aby soud žalobu zamítl.

V. Ústní jednání

12. Krajský soud věc projednal v ústním jednání.
13. Žalobci prostřednictvím své právní zástupkyně odkázali na podanou žalobu a zdůraznili, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť dodatečné povolení bylo učiněno v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu i s veřejným zájmem, nesplňuje požadavky požární ochrany ani odstupové meze dané zákonem a rozhodnutím o výjimce. Nebylo dodrženo provedení přístřešku v souladu s projektovou dokumentací.
14. Pověřená pracovnice žalovaného odkázala na předchozí přednesy ve věci a zdůraznila, že k povolení stavby byla předložena veškeré potřebná dokumentace a stavebník je povinen stavbu dokončit v souladu s touto dokumentací. Stavebník je povinen dodržet podmínky projektové dokumentace týkající se materiálového provedení i odstupových vzdáleností. Dokud tyto podmínky nebudou splněny, nelze stavbu považovat za dokončenou. Kromě toho stavební úřad provedl šetření na místě samém, přičemž nezjistil rozpory v odstupových vzdálenostech.
15. Osoby zúčastněné na řízení ani jejich právní zástupce se k jednání nedostavili.
16. K návrhu žalobců provedl soud při jednání důkaz listinou „Kontrolní zaměření plotu mezi parcelami „X“ a „X“. Geodetické zaměření skutečného provedení“, zpracované dne 15. 1. 2021 Geodézií ÚnO s.r.o., Ústí nad Orlicí. Ze situačního náčrtu vyplývá, že okapový žlab přístřešku přesahuje na okraji blíže k ulici 15 cm na pozemek žalobců a na okraji dále od ulice je ve vzdálenosti 37 cm od hranice pozemku žalobců.
17. Pověřená pracovnice žalované se k důkazu vyjádřila tak, že odstupy staveb od hranic pozemků se neměří od okapových žlabů, ale od stěn obvodových konstrukcí, tedy v případě přístřešku by mělo být měřeno od místa, které odpovídá jeho pomyslné stěně. Umístění samotné stavby není z náčrtu patrné.
18. Žalobci závěrem navrhli, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.
19. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.

VI. Posouzení věci krajským soudem

20. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
21. Žaloba je důvodná.
22. Z předložených správních spisů zjistil krajský soud následující skutečnosti, které předcházely správnímu řízení v posuzované věci:
- dne 17. 4. 2007 podala 1. osoba zúčastněná na řízení návrh na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby přístřešku u rodinného domu č. p. „X“ v obci „Y“; na základě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 27. 7. 2007, č. j. 16808/2007/SÚ/6186/Ma bylo rozhodnuto o umístění stavby *„přístřešek u rodinného domu č. p. X v Y, ul. Z“*,
 - dne 13. 7. 2016 podaly osoby zúčastněné na řízení žádost o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, týkající se stávajícího rozšíření přístřešku v délce 3,38 m a nového rozšíření přístřešku v délce 3,88 m, v jednotné šířce 3,36 m, u rodinného domu č. p. „X“, ul. „Z“ na pozemcích parc. č. „X“ a „X“ v kat. úz. „Y“; předmětem žádosti bylo povolení výjimky z § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území – stávající a nové rozšíření přístřešku mělo být ve vzdálenosti od 0,61 do 0,93 m od oplocení na hranici pozemků parc. č. „X“ ve vlastnictví žalobců,
 - rozhodnutím ze dne 24. 2. 2017, č. j. MUUO/23908/2016/SÚ/ber, rozhodl správní orgán prvního stupně tak, že se požadovaná výjimka povoluje; odvolání žalobců proti rozhodnutí žalovaný zamítlo rozhodnutím ze dne 28. 6. 2017, č. j. KrÚ – 32041/57/2017/OMSŘI/Ma-2. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak nabylo právní moci 13. 7. 2017.
23. Z předložených správních spisů zjistil krajský soud ve vztahu k posuzovanému správnímu řízení následující skutečnosti, rozhodné pro posouzení věci:
- dne 21. 2. 2014 podaly osoby zúčastněné na řízení žádost o dodatečné povolení stavby – přístavby ke stávajícímu přístřešku u rodinného domu č. p. „X“ v „Y“, ul. „Z“, na pozemcích parc. č. „X“ a „X“ v kat. úz. „Y“, o rozměrech 3,45 m × 3,42 m, zastřešeného pultovou střechou navazující na střechu stávajícího rodinného domu a stávajícího přístřešku,
 - ze související projektové dokumentace je patrné, že z požárních důvodů musí být podhled střechy proveden z desek Rigidur v souladu se zprávou požárně-bezpečnostního řešení; z této zprávy se podává, že přístřešek se nebude nacházet v požárně nebezpečném prostoru jiného objektu, neboť požárně nebezpečný prostor rodinného domu žalobců na sousedním pozemku parc. č. „X“ nepřesáhne hranice tohoto pozemku,
 - rozhodnutím ze dne 12. 12. 2014, č. j. MUUO/6432/2014/SÚ/Ma, správní orgán prvního stupně dodatečně povolil stavbu *„prodloužení přístřešku o rozměrech 3,36 × 3,38 m u stávajícího rodinného domu č. p. X v Y“*; odvolání žalobců žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 4. 2015, č. j. KrÚ – 10185/32/2015/OMSŘI/Es-2, zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil; toto rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno rozsudkem zdejšího soudu ze dne 24. 2. 2016, č. j. 52 A 59/2015-82; proto žalovaný dne 17. 5. 2016 vydal nové rozhodnutí o odvolání č. j. KrÚ –

10185/32/2015/OMSŘI/Es-NR, kterým rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil k novému projednání; důvodem zrušení byla skutečnost, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nepředcházelo povolení výjimky ve smyslu § 169 stavebního zákona – nebylo požadováno stanovisko Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje, jako při předchozím správním řízení týkajícím se první části přístřešku; tímto postupem správní orgán prvního stupně vytvořil legitimní očekávání na straně žalobců, že i v případě rozšiřování přístřešku si vždy vyžádá stanovisko tohoto dotčeného orgánu státní správy,

- v návaznosti na to byla projektová dokumentace doplněna o požárně-bezpečnostní řešení stavby se souhlasným stanoviskem dotčeného orgánu státní správy – Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje; toto stanovisko navazuje na požárně-bezpečnostní řešení stavby, z něhož vyplývá, že upravený přístřešek bude určený ke stání dvou osobních automobilů a motocyklu; stěny a nosné části budou z vnitřní strany oplášťeny nehořlavými deskami,
- ze záznamu z kontrolní prohlídky, provedené správním orgánem prvního stupně dne 6. 6. 2018 vyplývá, že *„nedokončen je spodní podhled přístřešku, který má být proveden z desek Rigidur. V současné době je tento podhled proveden z členitých desek s bílým nátěrem“*,
- rozhodnutím ze dne 6. 9. 2018, č. j. MUUO/20974/2018/SÚ/Ma, správní orgán prvního stupně rozhodl tak, že posuzovanou stavbu dodatečně povolil; k odvolání žalobců žalovaný toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, neboť nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci – správní orgán prvního stupně nepostavil najisto, která část přístřešku je skutečně předmětem dodatečného povolení, nezohlednil umístění otevřeného přístřešku na dřevo, nevypořádal se se všemi námitkami účastníků řízení,
- z aktualizovaného závazného stanoviska Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje ze dne 20. 8. 2019 vyplývá, že požárně-bezpečnostní řešení splňuje náležitosti § 41 vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci), a jsou splněny podmínky požární ochrany kladené na danou stavbu vyhláškou č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb.

24. Předmětem přezkumu v této věci je zákonnost rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o tom, že se dodatečně povoluje stavba, označovaná žalobci jako „Přístřešek 2“, tedy část přístřešku v délce 3,38 metru a šíří – shodně se „stávajícím přístřeškem“ – 3,36 metru, označené v situačním výkresu projektové dokumentace na č. l. 264 správního spisu jako „Ps“ a vyznačená červenou čarou a úhlopříčným šrafováním.

25. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona platí, že *„stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b) [tedy prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena – pozn. soudu]. V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a*

vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115 stavebního zákona; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109 stavebního zákona, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85 stavebního zákona. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.“

K otázce posouzení požární bezpečnosti

26. Krajský soud se posuzovanou věcí zabývá již podruhé (poprvé v řízení sp. zn. 52 A 59/2015). Již v prvním řízení byla předmětem sporu mimo jiné otázka požární bezpečnosti, resp. míry jejího zkoumání při dodatečném povolování přístřešku. V předchozím řízení byla jedním z důvodů zrušení napadeného správního rozhodnutí skutečnost, že správní orgán prvního stupně si k rozhodování o dodatečném povolení nevyžádal závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru Pardubického kraje jako dotčeného orgánu státní správy a spokojil se pouze s vyjádřením autorizovaného technika. Této povinnosti ovšem při novém projednání věci již dostál.
27. Spornou tak zůstává otázka správnosti posouzení rozsahu požárně nebezpečného prostoru. Žalobci nesprávnost posouzení spatřovali v tom, že závazné stanovisko Hasičského záchranného sboru se opíralo o „zjevně nesprávnou“ zprávu o požárně-bezpečnostním řešení stavby. Tato nesprávnost měla – podle žalobců – spočívat předně v nesprávném posouzení toho, zda se přístřešek nachází v požárně nebezpečném prostoru jiného objektu. Zpráva o požárně-bezpečnostním řešení stavby konstatuje, že nikoli. Žalobci s tímto závěrem polemizovali, poukazující na to, že přístřešek se nachází v požárně nebezpečném prostoru rodinného domu č. p. X. Krajský soud konstatuje, že z průvodní zprávy projektové dokumentace i z požárně bezpečnostního řešení stavby vyplývá, že přístřešek je považován za rozšíření stávající stavby rodinného domu, s nímž tvoří jeden funkční i konstrukční celek. Za této situace není důvod brát v úvahu samostatně požárně nebezpečný prostor rodinného domu č. p. X. Požárně nebezpečný prostor rodinného domu ve vlastnictví žalobců byl pak zohledněn, na situačním výkresu požárně bezpečnostního řešení stavby je vyznačen modrým šrafováním. Je zřejmé, že tento požárně nebezpečný prostor nepřesahuje hranice pozemku žalobců.
28. Další námitka směřovala k provedení podhledu střechy přístřešku. Ten měl být – dle projektové dokumentace – proveden z nehořlavých sádrovláknitých desek; žalobci poukazovali na to, že faktický stav tomuto požadavku neodpovídá, když podhled je proveden z členitých desek opatřených nátěrem. Toto tvrzení odpovídá skutečnosti, jak vyplývá z protokolu z šetření na místě samém ze dne 20. 9. 2019.
29. Krajský soud v této souvislosti zastává názor, že je třeba rozlišovat situaci, kdy je předmětem dodatečného povolení stavba dosud nedokončená. V této situaci skutečnost, že rozestavěná stavba *dosud* není provedena v souladu s projektovou dokumentací, zásadně nebudiž důvodem záporného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, neboť rozhodujícím podkladem pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je projektová dokumentace a její podklady a není pak pochyb o tom, že stavebník je povinen provést

stavbu v souladu s touto dokumentací, zvláště, je-li tato podmínka výslovně uvedena v rozhodnutí o dodatečném povolení jako podmínka dokončení stavby. Pokud by této podmínce stavebník nedostál, může to být důvodem pro aktivaci sankčních mechanismů podle stavebního zákona (případně podle předpisů na úseku požární ochrany, pokud by se prokázalo, že nedodržení závazných požadavků má vliv na požární bezpečnost).

30. Taková situace však nenastala v projednávané věci. Zde byla předmětem dodatečného povolení stavba, která se jeví jako již dokončená. V takové situaci je pak přístup stavebního úřadu vycházející z argumentace, že stavba není dosud dokončena, nepřípustným formalismem, který je zcela v rozporu se zásadou dobré správy. Může tak vzniknout – a v projednávané věci také patrně vznikla – situace, kdy fakticky dokončená stavba je provedena v rozporu s projektovou dokumentací a v rozporu s požárně-bezpečnostním řešením. Je zřejmé, že taková situace není v souladu s veřejným zájmem a účelem právní regulace na úseku stavebního řádu i požární bezpečnosti. Potenciálně tak vzniká – kromě jiného – požární riziko, které může být až po dobu 2 let (což je lhůta, určená stavebním úřadem k „dokončení“) legitimizováno stavebním úřadem s tím, že stavba dosud není formálně dokončena. Takový postup je v právním státě nepřijatelný a neobhajitelný.

K otázce zákonnosti rozhodnutí o výjimce z odstupové vzdálenosti

31. Žalobci v této souvislosti namítali také nezákonnost rozhodnutí o výjimce z odstupové vzdálenosti, poukazující na to, že podle § 169 odst. 2 stavebního zákona musí být řešením podle povolené výjimky dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu, tedy i požadavkem na požární bezpečnost.
32. Krajský soud se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc k přezkumu rozhodnutí o výjimce z odstupové vzdálenosti. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkouvává v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí; byl-li závazným podkladem přezkouvávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o výjimce z odstupové vzdálenosti test podle § 75 odst. 2 s. ř. s. splňuje, neboť se jednalo o závazný podklad přezkouvávaného rozhodnutí, soud jím není vázán a současně jde o rozhodnutí samostatně nepřezkoumatelné ve správním soudnictví (žalobce a) se tohoto přezkumu domáhal v řízení, vedeném krajským soudem pod sp. zn. 52 A 70/2017, kde byla jeho žaloba odmítnuta).
33. Třeba doplnit i to, že ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů, nezakládá však také pravomoc správních soudů takové akty rušit. Zjistí-li tedy správní soud, že zjištěná nezákonnost subsumovaného správního aktu měla vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010-141, shodně rozsudek ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005 - 83, publ. pod č. 1324/2007 Sb. NSS, právní věta II.).
34. Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona platí, že „[v]ýjimku z obecných požadavků na výstavbu (...) 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.“

35. Podle § 25 odst. 1 vyhlášky ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, vydané na základě zmocnění v § 194 stavebního zákona, platí, že *„[v]zájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, 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.“*
36. Podle odst. 2 cit. ustanovení platí, že *„[j]e-li mezi 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 žádném z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.“*
37. Krajský soud posoudil rozhodnutí Městského úřadu Ústí nad Orlicí, stavebního úřadu, ze dne 24. 2. 2017, č. j. MUUO/23908/2019/SÚ/ber, kterým byla podle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., povolena výjimka z odstupové vzdálenosti, ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 6. 2017, č. j. KrÚ – 32041/57/2017/OMSŘI/Ma-2, jako jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2017, č. j. 6 As 22/2017 – 37; ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 254/2015 – 27; ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 101/2016 – 62). Dospěl přitom k závěru, že toto rozhodnutí jako subsumovaný správní akt je nezákonné.
38. Z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce z odstupové vzdálenosti je zřejmé, že stavební úřad se zabýval tím, zda jsou splněny podmínky pro povolení výjimky podle § 169 stavebního zákona. K odůvodnění povolení výjimky uvedl: *„[u]místěním staveb nebude omezeno užívání sousedních pozemků a staveb na nich. Stavby jsou umístěny pouze na pozemcích, které jsou ve vlastnictví žadatelů (osob zúčastněných na řízení – pozn. soudu). Stavby umístili tak, aby zabezpečili funkční propojení přístřešků a rodinného domu. Jelikož se jedná o prodloužení již stávající části přístřešku, který se nachází na severní straně jejich rodinného domu, jeho umístění a prostorové uspořádání je navrženo tak, aby po dokončení všech částí přístřešků vznikla jednotná a celistvá stavba. Z těchto důvodů došlo ke snížení odstupové vzdálenosti. (...) Stavební úřad dále k tomuto uvádí, že umístěním předmětných staveb nedojde k omezení údržby ostatních staveb ani k omezení užívání sousedních pozemků. Předmětné stavby ani jejich části nepřesahují na sousední pozemky, dále je také zamezeno stékání dešťových vod a spadu sněhu z těchto staveb na sousední pozemky. Umístěním staveb není znemožněna zástavba sousedních pozemků. Jak již z výše uvedených skutečností vyplývá, účelu sledovaného obecnými požadavky na využívání území bude v daném případě dosaženo i řešením podle povolené výjimky.“*
39. Krajský soud konstatuje, že stavební úřad odůvodnil povolení výjimky zcela nedostačujícím způsobem.
40. Ustanovení § 169 odst. 2 stavebního zákona výslovně stanoví, že udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu je vyhrazeno *jednotlivým odůvodněným případům*; v duchu této zákonné konstrukce dospívá krajský soud k závěru, že povolení výjimky je institutem vyhrazeným pro mimořádné situace, kdy je pro udělení výjimky vážný důvod,

například kdy určité závažné důvody vylučují, aby stavba byla realizována v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu tak, aby povolení výjimky nebylo třeba (shodně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2013, č. j. 10 A 141/2011-120). Jinak řečeno, smyslem výjimek byl a je fakt, že obecně stanovené požadavky na výstavbu mohou být v řadě případů dle místních okolností příliš přísné (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 96/2010). Při povolení výjimky je třeba vycházet z podmínek a kritérií daných zákonem a prováděcími předpisy a výjimka nesmí popírat samotný smysl zákonného ustanovení. Povolení výjimky nemůže být odůvodňováno pouze potřebami, záměry nebo přáními stavebníka. Ve světle toho neobstojí zcela nepřipadné odůvodnění stavebního úřadu, že stavba, u níž je o povolení výjimky žádáno, zabezpečí funkční propojení s rodinným domem; tato skutečnost sama o sobě povolení výjimky nemůže odůvodnit. Opačný přístup by vedl k tomu, že by stavební úřad musel (mimo jiné i v duchu zásady legitimního očekávání) plošně povolovat výjimky z odstupových vzdáleností u všech staveb, které zabezpečí funkční propojení jiných stávajících staveb a jimiž po dokončení vznikne jednotná a celistvá stavba. Že vytvořit takový stav nebylo záměrem zákonodárce při zakotvení institutu výjimky podle § 169 odst. 2 stavebního zákona, je zcela jasné.

41. Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že o výjimce rozhodoval stavební úřad v souvislosti s řízením o dodatečném povolení stavby, tedy za situace, kdy osoby zúčastněné na řízení jako stavebníci nejprve vyvolaly porušením své právní povinnosti řízení o odstranění stavby a teprve v reakci na ně iniciovaly řízení o dodatečném povolení stavby. Za této situace, kdy se osoby zúčastněné na řízení projeví (a dlužno říci, že opakovaně) bezohledností k elementárním pravidlům fungování společnosti, rozhodně není namístě přílišná vstřícnost, kterou stavební úřad v mezích své diskreční pravomoci ve vztahu k § 169 odst. 2 stavebního zákona jinak může projevit; naopak je třeba trvat na tom, aby stavebníci beze zbytku splnili svou povinnost tvrzení i povinnost důkazní ve vztahu ke všem podmínkám, které pro povolení výjimky stanoví zákon a prováděcí předpisy, zejména aby prokázali, že škodlivý následek jejich protiprávního jednání nedosahuje takové intenzity, která by vedla k porušení veřejných zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 - 176 a dále rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2001, č. j. 29 Ca 62/2001-24, Soudní judikatura ve věcech správních č. 982/2002).
42. Krajský soud zde odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS, který ve vztahu k řízení o dodatečném odstranění stavby uvedl, že „[n]ení totiž možno připustit takový výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (*argumentum a minori ad maius*).“
43. V již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 69/2011 k tomu Nejvyšší správní soud doplnil, že „[r]ozhodnutí o dodatečném povolení stavby musí tedy splňovat stejné požadavky a nároky, jaké jsou zákonem kladeny na samotné stavební povolení. Provádí-li stavebník stavbu v rozporu se stavebním povolením a následně požádá stavební úřad o její dodatečné povolení, musí v průběhu řízení o dodatečném povolení prokázat podmínky vyjmenované v § 129 odst. 2 stavebního zákona, snažit se minimalizovat zásahy do práv a oprávněných zájmů dotčených

osob a usilovat o dohodu ve sporných otázkách, vědom si svých předešlých pochybení. Podle Nejvyššího správního soudu nelze v obecné rovině připustit, aby vlastníci sousední nemovitosti byl krácen na svých ústavně garantovaných právech (právo na ochranu soukromí, nerušený výkon vlastnického práva) postupem stavebníka, který postaví stavbu v rozporu se stavebním povolením.“

44. Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud poznamenává, že nová – dosud neúčinná – úprava stavebního práva vychází z toho, že stavbu, která vyžaduje povolení výjimky z požadavků na výstavbu, nelze vůbec dodatečně povolit (srov. § 256 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, účinný od 1. 7. 2023). I z toho lze usuzovat na teleologii právní úpravy obecných požadavků na výstavbu; odpovídá to tezi spíše restriktivního posuzování výjimek z obecných požadavků na výstavbu.
45. K samotnému věcnému posouzení splnění podmínek pro povolení výjimky je třeba podotknout, že řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu (§ 169 odst. 2 stavebního zákona); současně výjimka povolená stavebním úřadem nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 96/2010). Podstatou a smyslem ustanovení § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., z něhož byla výjimka v projednávané věci udělena, lze vyčíst zejména z odst. 1 téhož ustanovení – jedná se o splnění požadavků tam uvedených. Současně je třeba mít na paměti i výše zmíněnou mimořádnou povahu institutu výjimky.
46. Krajský soud shledává, že předmětná stavba podmínky pro povolení výjimky za skutkového stavu tak, jak byl dosud zjištěn, nesplňuje.
47. V projednávané věci se nejedná o *jednotlivý odůvodněný případ* ve smyslu § 169 odst. 2 stavebního zákona. Krajský soud neshledal žádný skutečně vážný důvod pro povolení výjimky; nejsou zde žádné závažné důvody, které by vylučovaly, aby stavba osob zúčastněných na řízení byla realizována v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu tak, aby povolení výjimky nebylo třeba. Krajský soud posuzuje situaci, kdy osoby zúčastněné na řízení jako stavebníci vystavěly rodinný dům, který obecným technickým požadavkům vyhovoval, a následně jej svévolným a protiprávním rozšiřováním o další a další přístřešky uvedly do stavu, kdy obecným požadavkům na výstavbu nevyhovuje, ledaže by mu byla udělena výjimka. Udělit výjimku za této situace není na místě a popírá to podstatu a smyslu ustanovení, z něhož by měla být udělena; popírá to ostatně i samotný smysl a účel obecných požadavků na výstavbu. Nejedná se zde o žádnou nutnost zabezpečení užívání nebo fungování stavby, ani o lepší využití pozemku či území; jedná se pouze o snahu osob zúčastněných na řízení o zvýšení vlastního komfortu. Taková snaha je jistě legitimní a nebylo by možno proti ní ničeho namítat, kdyby nebyla vyvíjena na úkor vlastníka sousedního pozemku, k ochraně jehož práv ustanovení § 169 stavebního zákona a § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. směřuje.
48. Z hlediska splnění dalších dílčích podmínek pro udělení výjimky lze konstatovat, že splnění urbanistických požadavků (jedná se o první ve výčtu požadavků v ust. § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), je přinejmenším sporné, neboť stavba může vzbuzovat pochybnosti o tom, zda vyhovuje z estetického hlediska (které je významnou součástí urbanistických požadavků spolu s hledisky funkčními a ekonomickými), a také zda odpovídá *charakteru zástavby* v dané lokalitě (podrobněji se touto otázkou zabýval krajský

soud již v rozsudku ve věci sp. zn. 52 A 59/2015). Podstatný je také zde vyjádřený požadavek na zachování kvality prostředí. Tento neurčitý právní pojem je v judikatuře (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2021, č. j. 6 As 175/2019-49) vykládán jako souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení. Kvalita prostředí je tedy dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, přičemž pro její zabezpečení se zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky. Při posouzení kvality prostředí z objektivních hledisek (např. nízká hladina hluku, čistota ovzduší, oslunění apod.) přitom nelze zcela odhlížet od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, jichž se má stavba, jejíž vliv na kvalitu prostředí je zkoumán, dotýkat. Lze dále předpokládat, že pokud normy o obecných požadavcích na výstavbu, které svým obsahem odrážejí požadavky na kvalitu prostředí, jsou dodrženy, pak budou splněny i podmínky na kvalitu prostředí.

49. Krajský soud k právě uvedeným judikaturním závěrům doplňuje, že lze analogicky zaujmout i předpoklad opačný: v případě nedodržení obecných požadavků na výstavbu (vedoucí k nutnosti posuzovat možnost udělení výjimky) lze předpokládat, že podmínky na kvalitu prostředí (v některé z jejích složek) splněny nejsou. O to větší úsilí a pečlivost je třeba v řízení o povolení výjimky věnovat zjištění a prokázání skutečností svědčících o opaku.
50. V dalším správním řízení tak stavební úřad bude vycházet z toho, že podmínky pro povolení výjimky z odstupové vzdálenosti posuzované stavby nejsou splněny, ledaže by po případném doplnění skutkových zjištění vyšly najevo skutečně závažné důvody pro závěr opačný; pak by se ovšem stavební úřad musel zabývat podrobně i dalšími hledisky uvedenými v § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., tedy tím, zda stavba i přes nedodržení odstupové vzdálenosti splňuje všechny požadavky tam uvedené.

K otázce správnosti skutkových zjištění ohledně umístění přístřešku

51. Další žalobní námitka směřovala k tomu, že ve správním řízení nebylo postaveno najisto umístění přístřešku, když nebylo provedeno jeho zaměření. Krajský soud konstatuje, že měření vzdálenosti mělo být provedeno od lícové strany podezdívky plotu, neboť je nesporné, že celé oplocení je umístěno na pozemku žalobců – shodně to potvrzují osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření k odvolání ze dne 10. 1. 2020. Krajský soud dále konstatuje, že z protokolu o místním šetření ze dne 20. 9. 2019 vyplývá, že správní orgán zjistil, že „rozměry stavby a její umístění jsou v souladu s předloženou projektovou dokumentací“. Současně je v tomtož protokolu zachycena námitka žalobců, že „stavba je postavena blíže k pozemku žalobců, než je uvedeno v projektové dokumentaci“. Žalovaný k tomu v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že správní orgán prvního stupně na místě samém ověřil rozměry stavby a neshledal rozpor s projektovou dokumentací. Z důkazu provedeného při jednání soudu však vyvstávají pochybnosti o umístění přístřešku. Argument žalovaného, že odstupové vzdálenosti staveb se měří od stěn jejich obvodových konstrukcí, není s to tyto pochybnosti rozptýlit, neboť přesahuje-li okapový žlab 15 cm úroveň podezdívky plotu, o níž je nesporné, že se celá nachází na pozemku žalobců, a v místě vzdálenějším od ulice se nachází 37 cm od lícové strany podezdívky plotu, pak lze důvodně pochybovat o tom, zda vzdálenost konstrukce přístřešku od hranice pozemku je v tomto místě skutečně 78 cm, jak by to odpovídalo projektové

dokumentaci. Pokud by tedy snad stavební úřad v dalším řízení dospěl k závěru, že povolení výjimky z odstupové vzdálenosti a tedy dodatečné povolení stavby přístřešku je možné, bude muset postavit najisto i jeho přesnou vzdálenost od pozemku žalobců.

VII. Závěr a náklady řízení

52. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že byla podstatným způsobem porušena ustanovení o řízení před správním orgánem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Proto rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
53. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci měli ve věci plný úspěch, soud jim proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Žalobci byli v řízení zastoupeni advokátem a náleží jim tak náhrada nákladů právního zastoupení. Advokátka, zastupující společně oba žalobce, vykonala ve věci celkem 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast u jednání soudu). Sazba za jeden úkon právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodu 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, částku 3 100 Kč. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu platí, že jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Advokátce tak náleží odměna ve výši 2 480 Kč za každý úkon ve vztahu ke každému z žalobců. Advokátce dále náleží paušální náhrada hotových výdajů 900 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) za 3 úkony ve vztahu ke každému z žalobců. Advokátka dále vynaložila náklady na cestovné k jednání soudu (cesta osobním vozem ve výši 323,12 Kč, vyúčtování na č. l. 123 soudního spisu) a náleží jí také náhrada za promeškaný čas (§ 14 advokátního tarifu) za 2 započaté půlhodiny ve výši 200 Kč – náhrada těchto nákladů náleží rovným dílem oběma žalobcům. Advokátka doložila, že je plátkyní daně z přidané hodnoty, náleží jí proto náhrada za tuto daň ve výši 1 806,33 Kč ve vztahu ke každému z žalobců. A konečně každému z žalobců náleží náhrada soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Celkem tak každému z žalobců náleží náhrada nákladů řízení ve výši 13 407,89 Kč. Pro úplnost krajský soud dodává, že o nákladech řízení rozhodl odlišně od návrhu právní zástupkyně žalobců; o nákladech řízení rozhoduje soud z úřední povinnosti a vyjma výslovného vzdání se náhrady se zde neuplatní dispoziční zásada.
54. Výrok o nákladech osob zúčastněných na řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. Osobám zúčastněným na řízení nebyla v řízení soudem uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady. Stejně tak soud neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady dalších nákladů řízení.

Poučení:

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

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

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

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

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

Pardubice 23. srpna 2021

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu