



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobci: a) M. S.
b) S. S.

oba zastoupeni advokátem JUDr. Danielelem Burgetem
sídlem Bartošova 3, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem třída Žižkova 1882/57, 587 33 Jihlava

za účasti: 1) EG.D, a.s.
sídlem Lidická 1873/36, 602 00 Brno
2) CETIN a.s.
sídlem Českomoravská 2510/19, 190 00 Praha 9
3) M. S.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2021, č. j. KUJI 59085/2021

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2021, č. j. KUJI 59085/2021, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 27 094 Kč, k rukám jejich advokáta JUDr. Daniela Burgeta, sídlem Bartošova 3, 602 00 Brno, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předmětem přezkumu v projednávané věci je zákonnost rozhodnutí o povolení přístavby provozovny v části Třebíče, jejíž hlavním využitím podle územního plánu je bydlení v rodinných domech.
2. Na základě žádosti stavebníka (osoby zúčastněné na řízení č. 3) ze dne 28. 8. 2017 vydal Městský úřad v Třebíči, odbor výstavby („stavební úřad“), ve společném územním a stavebním řízení rozhodnutí ze dne 3. 6. 2019, č. j. OV 57282/17-SPIS 10663/2017/MN. Jeho výrokem I. povolil umístění stavby – Přístavba provozovny „AUTO EL. SYSEL“, Za Plovárnou 1, Třebíč – a výrokem II. vydal stavební povolení.
3. Dne 19. 6. 2019 podali žalobci proti uvedenému rozhodnutí odvolání. Krajský úřad Kraje Vysočina, odbor územního plánování a stavebního úřadu, rozhodnutím ze dne 13. 11. 2019, č. j. KUJI 92026/2019, uvedené rozhodnutí stavebního úřadu zrušil z procesních důvodů a věc mu vrátil k novému projednání.
4. Poté stavební úřad rozhodnutím ze dne 10. 3. 2021, č. j. OV 19556/21-SPIS 10663/2017/MN, opětovně vydal rozhodnutí o umístění a povolení přístavby provozovny „AUTO EL. SYSEL“. V rámci svého rozhodnutí se vypořádal pochybeními, která mu byla vytknuta žalovaným ve zrušujícím rozhodnutí.
5. I proti v pořadí druhému rozhodnutí stavebního úřadu podali žalobci odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 10. 3. 2021.

II. Obsah žaloby

6. Žalobci ve včas podané žalobě uvedli, že napadené rozhodnutí je nezákonné, nepřezkoumatelné, v rozporu se základními zásadami správního procesu a účelové. V rozhodnutí absentuje dostatečné logické odůvodnění. Považují za nepřijatelné, že žalovaný v napadaném rozhodnutí opakovaně odkázal na argumentaci správního orgánu prvního stupně a s většinou hlavních námitek a argumentů se vypořádal jen velmi stroze. Konstatoval, že žalobci nemají pravdu. Nepřezkoumatelnost spatřují dále v tom, že výchozí stav stavby rodinného domu a již existující přístavby nebytových prostor nebyl řádně popsán, což mělo za následek, že ani nyní navrhovaný stav umístěný a povolený napadeným rozhodnutím není řádně specifikován.
7. Napadené rozhodnutí je stíženo procesními vadami. Došlo k porušení zásady spravedlivého procesu a rovnosti účastníků, neboť žalobci původně nebyli obesíláni jako účastníci řízení a bylo jim omezováno právo nahlížet do spisu. Stavební úřad se nepokusil o smírné odstranění rozporů mezi účastníky řízení ve smyslu § 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

8. Aktuálně řešená přístavba je další přístavbou nebytových prostor k rodinnému domu. Z projektové dokumentace je zřejmé, že povolená přístavba nepředstavuje pouze zázemí pro zaměstnance, ale dílnu. Žalovaný tak nesprávně posoudil skutkový stav. Rodinný dům osoby zúčastněné č. 3 ztratil přístavbou charakter rodinného domu, jenž je definován v § 2 písm. a) bod 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Mimo to, v projektové dokumentaci je přístavba popsána jako dílna o rozměru 43 m², na kterou navazuje prostor pro zázemí zahrnující např. šatny. Tento výkres byl potvrzen stavebním úřadem č. j. ORÚP 79276/2020, přičemž je zřejmé, že souvisí se závazným stanoviskem vydaným stavebním úřadem dne 14. 12. 2020.
9. Dům žalobců i dům stavebníka se nachází v území zařazeném územním plánem do plochy bydlení BI/1 – bydlení v rodinných domech městské a příměstské. Podmíněně přípustným využitím je zde nerušící výroba a služby, jež jsou slučitelné s hlavním využitím a nenaruší provozem kvalitu prostředí objektů pro bydlení. Rozšíření výroby stavebníka však nelze považovat za nerušící službu. Dle územního plánu za nerušící služby nelze považovat například služby pro motoristy (autoservisy, pneuservisy, autoklempírny, lakovny), přičemž výčet uvedený v závorce je pouze demonstrativní a nezahrnuje všechny činnosti. S tímto argumentem se žalovaný ani stavební úřad nevypořádali. Umístění servisů a opraven v obytné zóně navíc zakazuje i technická norma ČSN 73 6059 v bodě 7. Stavebník se snaží do dané lokality umístit stavbu, jež se tam nehodí a snižuje kvalitu bydlení. Stavba znehodnotí cenu okolních nemovitostí a je v rozporu s veřejnými zájmy, neboť v provozovně prakticky probíhá činnost a služby pro motoristy včetně vstupu těžké nákladní dopravy. Stavebník v roce 2014 ohlásil nově řemeslnou živnost – oprava silničních vozidel – s provozovnou v domě stavebníka. S touto skutečností se stavební úřad ani žalovaný nijak nevypořádali.
10. V rozporu s veřejným zájmem je dále sjezd na obecní komunikaci, který se nachází v nepřehledné křižovatce. Nepřípustnost stavby vyplývá také z technické normy ČSN 73 6059, bod 16 písm. b). Stavební úřad v tomto ohledu pouze konstatoval, že sjezd funguje od roku 2003 a odbor dopravy v něm nespatřuje problém. Z projektové dokumentace rovněž nevyplývá způsob řešení podlahy, zejména jak je zajištěno zamezení prosakování kapalin do okolního prostředí v souladu s požadavky technické normy ČSN 73 6059, bod 83. Podle ní je totiž možné svést dešťovou vodu z vnějších ploch do kanalizace až po zachycení vzplývajících látek.
11. Výpočet provedený žalovaným v napadeném rozhodnutí týkající se podlahových ploch považují žalobci za nepřezkoumatelný. Z rozhodnutí nijak nevyplývá, jakým způsobem bylo daného výpočtu dosaženo, respektive jaký základ podlahové plochy pro výpočet projektant použil. Rozdíl mezi hodnotou plochy pro bydlení a pro podnikání je 1,01 m², což představuje zcela zanedbatelnou hodnotu. V případě takového výsledku nelze dospět k závěru, že plocha pro bydlení převažuje nad plochou pro podnikání, jak je uvedeno v platném územním plánu. Navíc je třeba přihlédnout i ke skutečnosti, že faktická činnost provozovny stavebníka probíhá i mimo uvedenou podlahovou plochu provozovny, například na nezastavěných částech pozemku.
12. S námitkou nepřiměřené výšky stavby se žalovaný vypořádal konstatováním, že omezení zakotvená v § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se vztahují jen na nové stavby, přičemž přístavba je změnou již dokončené stavby původní provozovny. Námitkou týkající se sklonu střechy a oken v obvodové zdi se žalovaný nezabýval.

13. Žalobci proto navrhli, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout. Podotkl, že žalobní námitky se shodují s námitkami odvolacími, proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dále odkázal na písemné stanovisko stavebního úřadu k podané žalobě, jež bylo předloženo jako součást správního spisu.
15. Umístění stavby posoudil stavební úřad podle § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákona“), v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, neboť územní plán je dle § 43 stavebního zákona hlavním závazným podkladem pro rozhodování v území.
16. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 304/2016-58. Absence odpovědi na určitý argument žalobců bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. V rozhodnutí je uvedeno, jakými úvahami se správní orgán řídil, jak byly hodnoceny shromážděné podklady a jak byly vypořádány námitky žalobců. V případě shody odvolacího orgánu s názory uvedenými správním orgánem prvního stupně bylo možné odkázat na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.
17. Projektová dokumentace předložená stavebníkem byla zpracována a ověřena autorizovaným architektem. Vyplývá z ní, že podlahová plocha pro rodinné bydlení převažuje nad plochou pro podnikání, i když se jedná o velmi malý rozdíl. V žádném právním předpisu není stanoven minimální rozdíl či poměr posuzovaných podlahových ploch. Pokud je podlahová plocha rodinného domu větší než podlahová plocha stávající stavby včetně aktuálně řešené přístavby sloužící k podnikání, má daná stavba stále charakter rodinného domu.
18. Navrhovaná přístavba je orientována do ulice U Obůrky, přičemž stávající vjezd (sjezd) je orientován do ulice Za Plovárnou. Přístavba tedy nezasahuje do rozhledového pole stávajícího sjezdu na přilehlou komunikaci. Dotčený orgán konstatoval, že sjezd je součástí nemovitosti nejméně od roku 2003, a nelze tak dovozovat protiprávní stav.

IV. Replika žalobců

19. Žalobci v replice setrvali na argumentaci uvedené v žalobě. Podstatné není pouze to, zda plánovaná přístavba bude zhoršovat stávající rozhledové podmínky, ale fakt, že s přístavbou bude spojeno četnější a intenzivnější vjíždění a vyjíždění vozidel (zejména nákladních).

V. Posouzení věci soudem

20. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s“).
21. Dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
22. Ze správního spisu vyplynuly tyto pro věc podstatné skutečnosti.
23. Stavebník dne 7. 8. 2017 požádal o povolení výjimky z § 21 odst. 4 a § 23 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. spočívající v udělení souhlasu stavebního úřadu s umístěním stavby (jež

kopíruje svou severní stranou sousední hranici sousedního pozemku, který je ve vlastnictví města Třebíč), a s umístěním přístavby provozovny přesahující 25 m². Dne 10. 8. 2017 bylo řízení o povolení výjimky zahájeno. Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2017, č. j. OV 52477/17-SPIS 10026/2017/MN, stavební úřad výjimku povolil. Proti povolení výjimky podali žalobci odvolání, načež žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 11. 2017 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce a věc mu vrátil k novému projednání. Vyslovil přitom závěr, že s ohledem na výjimku, která byla dříve vydána pro původní přístavbu provozovny, není udělení nové výjimky potřebné. Poté vzal stavebník podáním ze dne 11. 12. 2017 svou žádost o výjimku zpět, přičemž stavební úřad dne 8. 1. 2018 usnesením řízení o udělení výjimky zastavil.

24. Dne 28. 8. 2017 podal stavebník žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení týkajícího se přístavby provozovny AUTO EL. SYSEL na pozemku parc. č. 139/348, 139/356 a stavební parc. č. 1789, vše v katastrálním území Podklášteří. Dne 31. 8. 2017 zahájil stavební úřad společné územní a stavební řízení, v němž dne 16. 10. 2017 vyzval stavebníka k doplnění žádosti a zároveň usnesením řízení přerušil. Dne 25. 6. 2018 vydal stavební úřad oznámení o pokračování v řízení a poučil dotčené orgány a účastníky řízení o možnosti uplatnění závazných stanovisek a námitek. Žalobci doručili stavebnímu úřadu dne 11. 7. 2018 námítky, jejichž součástí bylo vznesení námítky podjatosti ve smyslu § 14 správního řádu vůči všem zaměstnancům stavebního úřadu. Z důvodu námítky podjatosti stavební úřad řízení přerušil. O námítce podjatosti rozhodl usnesením dne 7. 8. 2018 tajemník Městského úřadu Třebíč tak, že vedoucí odboru výstavby Městského úřadu Třebíč není vyloučen. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, které rozhodnutím ze dne 12. 11. 2018 ředitel žalovaného zamítl a napadené usnesení potvrdil. V návaznosti na to rozhodl vedoucí odboru výstavby usnesením o podjatosti úředních osob M. N. a L. Č. tak, že nejsou vyloučeny z projednávání věci v daném stavebním řízení. Dne 30. 1. 2019 vydal stavební úřad oznámení o pokračování společného územního a stavebního řízení.
25. Rozhodnutím ze dne 3. 6. 2019 povolil stavební úřad přístavbu provozovny. Proti vydanému rozhodnutí podali žalobci dne 19. 6. 2019 odvolání, o kterém rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 11. 2019, č. j. KUJI 92026/2019 tak, že rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Vytkl stavebnímu úřadu, že podkladem pro rozhodnutí bylo vyjádření odboru rozvoje a územního plánování ze dne 31. 5. 2017, které nereagovalo na změnu projektové dokumentace z 04/2018. Další pochybení shledal v tom, že stavební úřad neposoudil přístavbu dle vyhlášky č. 14/1999 Sb., o závazných částech regulačního plánu obytné zóny Nehradov, že se nevypořádal s námítkou žalobců týkající se zachování stavební (uliční) čáry a že nedostatečně odůvodnil přístavbu z hlediska zachování architektonických a urbanistických hodnot v dané zástavbě.
26. V návaznosti na zrušení rozhodnutí přerušil stavební úřad řízení a vyzval stavebníka k doplnění podkladů. Po doplnění podkladů stavební úřad oznámil pokračování řízení a umožnil účastníkům nahlédnout do podkladů rozhodnutí, případně uplatnit námítky. Žalobci doručili námítky stavebnímu úřadu 1. 2. 2021. Zároveň podali podnět k zahájení přezkumného řízení k žalovanému pro nesoulad závazného stanoviska odboru rozvoje a územního plánování se skutkovým stavem, platným územním plánem a právními předpisy. Krajský úřad sdělením ze dne 25. 2. 2021 oznámil žalobcům, že přezkumné řízení zahajovat nebude. Stavební úřad poté rozhodnutím ze dne 10. 3. 2021 vydal v pořadí druhé rozhodnutí o umístění a povolení přístavby, které žalovaný napadeným

rozhodnutím potvrdil. Uzavřel, že stavební úřad vyhodnotil stavbu v souladu s § 90 stavebního zákona a nezjistil žádné skutečnosti, které by bránily umístění a následné realizaci navrhovaného záměru stavebníka.

27. Současně s podáním žaloby žalobci požádali soud, aby jejich žalobě přiznal odkladný účinek, neboť se obávali zahájení výstavby. Usnesením ze dne 9. 9. 2021, č. j. 30 A 100/2021-111, soud žalobě odkladný účinek přiznal, nicméně s ohledem na práva stavebníka věc projednal přednostně s odkazem na § 56 odst. 1 s. ř. s.
28. Soud nejprve hodnotil, zda v předcházejícím správním řízení při přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů nedošlo k vadám, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí [bod V. A) rozsudku], a poté se věnoval vzneseným žalobním námitkám [bod V. B) rozsudku].

V. A) K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení

29. Soud z úřední povinnosti zkoumal, zda v předcházejícím správním řízení při přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů nedošlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].
30. V projednávané věci byla pro záměr stavebníka vyžádána mj. závazná stanoviska Odboru rozvoje a územního plánování Městského úřadu Třebíč ze dne 12. 12. 2020, č. j. ORÚP 79276/20 – SPIS 3/2020/Do (ohledně souladu přístavby s územním plánem) a Odboru životního prostředí Městského úřadu Třebíč, oddělení vodního hospodářství, ze dne 3. 9. 2020, č. j. OŽP 64725/20-SPIS OŽP 10317/2020/Kr (ohledně nakládání s vodami). Z nich stavební úřad v rozhodnutí ze dne 10. 3. 2021 vycházel.
31. Odvolání žalobců směřovalo z části proti obsahu závazného stanoviska odboru rozvoje a územního plánování Městského úřadu Třebíč. Namítali, že v provozovně stavebníka fakticky probíhá činnost a služby pro motoristy včetně vstupu těžké nákladní dopravy na pozemek stavebníka, a to již za situace, kdy nebylo přistoupeno ke stavbě aktuálně řešené přístavby. K tomu odkazovali na živnostenský rejstřík, kam bylo v roce 2014 paní M. S. zapsáno živnostenské oprávnění – oprava silničních vozidel. Dále žalobci na str. 2 odvolání namítali, že v projektové dokumentaci není specifikována podlaha přístavby, zejména s ohledem na její zpevněnost, nepropustnost a že v ní není řešeno svádění dešťové vody z vnějších ploch do veřejné kanalizace. Zdůrazňovali, že podle normy ČSN 73 6059, bod 83, lze dešťové vody z ploch, kde dochází k ošetřování či opravě motorových vozidel, svést do kanalizace až po zachycení vzplývajících látek.
32. Žalovaný úvodem rozhodnutí konstatoval, že obsah závazných stanovisek nepřísluší odvolacímu orgánu přezkoumávat ani hodnotit. Zmínil nicméně, že stavební úřad vycházel mimo jiné ze závazných stanovisek územního odboru a odboru životního prostředí Městského úřadu Třebíč. Ohledně namítaného nesouladu s územním plánem se žalovaný zcela ztotožnil se závěrem stavebního úřadu, že plánovaná činnost v přístavbě nepředstavuje rušivé činnosti (viz str. 9 napadeného rozhodnutí). Souhlasil rovněž se závěrem, že posuzovaná stavba má stále převažující charakter rodinného domu (viz str. 11 rozhodnutí). Námitkou ohledně zpevněnosti podlahy a odtoku vod se žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně nevěnoval. Neshledal však důvody pro zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, proto odvolání zamítl.

33. Dle § 4 odst. 2 stavebního zákona stavební úřady a orgány územního plánování postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránící veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo podle stavebního zákona. Stavební zákon stojí na tom, že stavební úřady mají rozhodovat o věcech, které spadají do jejich působnosti a k jejichž posouzení mají dostatečnou odbornou kompetenci. Ve věcech, kde stavební úřad tímto nedisponuje, jej doplňují dotčené správní orgány, do jejichž působnosti daná oblast právní regulace spadá.
34. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Z odst. 7 dále plyne, že v případě odvolání směřujícího proti obsahu závazného stanoviska si odvolací správní orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo změnit bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo změní závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží (pozn. podtržení doplněno soudem).
35. Nejvyšší správní soud vymezil vztah mezi stavebním úřadem a dotčeným správním orgánem v rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, tak, že „dotčené orgány státní správy nejsou v pozici účastníků řízení, nýbrž zaujímají postavení sui generis; podstatou tohoto postavení je odborná pomoc stavebnímu úřadu, který stavební řízení vede, a dále hájení zájmů, které jsou svěřeny do jejich věcné působnosti. Zmíněná pomoc se projevuje ve formě vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí atd., jimiž se dotčené orgány státní správy vyjadřují k umístění stavby do území. Stavební úřad je jejich stanovisky vázán (§ 126 stavebního zákona), neboť sám nedisponuje jednak působností, jednak ani odbornou kompetencí v oblastech veřejné správy, které zastupují dotčené orgány státní správy. Stavební úřad plní v tomto ohledu roli „koordinátora“ a jeho úlohou je zajistit soulad mezi jednotlivými stanovisky (§ 37 odst. 3 starého stavebního zákona)“. Obdobně i v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad. (...) Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu“.
36. V nyní projednávané věci je zřejmé, že odvolání žalobců směřovalo mj. i proti obsahu závazných stanovisek Odboru rozvoje a územního plánování a Odboru životního prostředí Městského úřadu Třebíč. Obdobné námitky ohledně nesouladu s územním plánem i nedostatečného řešení podlahy přístavby v provozovně a odtoku odpadních vod zaznávají rovněž v žalobě. Žalovaný námitku nesouladu s územním plánem vypořádal odkazem na rozhodnutí stavebního úřadu a námitce chybného řešení odpadních vod se v napadeném rozhodnutí nezabýval vůbec. Soud proto jeho závěry v řízení o žalobě

nemůže řádně přezkoumat. Pokud si žalovaný v řízení o odvolání nevyžádal potvrzení nebo změnu závazných stanovisek od nadřízených správních orgánů, ačkoliv se jednalo o nezbytný a závazný podklad pro jeho rozhodnutí, postupoval v rozporu s § 149 odst. 7 správního řádu a zatížil odvolací řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Platí přitom, že *„jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si (...) vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63).

37. Navíc námitku nedostatečného řešení odpadních vod žalovaný ve svém rozhodnutí neřešil vůbec. V tomto směru je jeho rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelné [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Soudu tak nepřísluší věcně se k námitce odtoku odpadních vod z přístavby věnovat, neboť to bude nejprve úkolem žalovaného, resp. správního orgánu nadřízeného příslušnému dotčenému orgánu při přezkumu jeho závazného stanoviska. Pro výše popsaná procesní pochybení tak napadené rozhodnutí v soudním přezkumu neobstojí.
38. Soud důsledně zvažoval, zda výše zmíněná vada mohla mít v nyní projednávané věci vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Dospěl však k závěru, že tomu tak bylo. Žalobci opakovaně v podaných námitkách i v odvolání namítali, že stavebník v předmětné provozovně neprovozuje pouze služby uváděné stavebním úřadem v napadeném rozhodnutí a že tuto skutečnost nebere v potaz ani závazné stanovisko odboru rozvoje a územního plánování (montáže automobilových doplňků, telekomunikačních a zabezpečovacích systémů, reklamní práce – polepy). Jednalo se tedy o jednu z jejich stěžejních námitek, která nebyla adekvátně zohledněna. Ze správního spisu je zřejmé, že správní orgány výčet prací plánovaných v nové provozovně převzaly z projektové dokumentace předkládané stavebníkem, aniž by zohlednily rozšíření živnostenského oprávnění stavebníka v roce 2014, předkládané fotografie, jakož i samotnou projektovou dokumentaci. Námitky žalobců nebyly řádně zvažovány, pouze byla převzata argumentace stavebního úřadu uvedená v jeho rozhodnutí, potažmo v závazných stanoviscích předmětných odborů. To soud považuje s ohledem na konkrétnost odvolacích námitek za nedostatečné.
39. Soud nepřehlédl, že obsahem předloženého správního spisu je sdělení Odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 25. 2. 2021, č. j. KUJI 12996/2021-P, v němž bylo k podnětu žalobců k provedení přezkumného řízení závazného stanoviska Městského úřadu v Třebíči, odboru rozvoje a územního plánování, konstatováno, že se přezkumné řízení zahajovat nebude. Ani tento dokument nelze chápat jako splnění povinnosti žalovaného vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Ostatně žalovaný z předmětného sdělení v napadeném rozhodnutí nijak nevycházel. Mimo to v daném sdělení bylo řešení námitek směřujících do závazného stanoviska odboru rozvoje a územního plánování řešeno pouze velmi obecně.
40. Uváděl-li žalovaný na str. 7 napadeného rozhodnutí, že odvolacímu orgánu nepřísluší vysvětlovat stanoviska dotčených orgánů spolupůsobících ve výstavbě ani právo hodnotit věcnou správnost tohoto posouzení, lze se s tímto obecným konstatováním ztotožnit. Avšak právě z tohoto důvodu si měl žalovaný vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání

daného závazného stanoviska. Žalovaný však na tuto svoji povinnost postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu zcela rezignoval.

41. Soud se ztotožňuje se správními orgány, že nesouhlas účastníka řízení s navrhovaným umístěním a povolením stavby není samo o sobě důvodem pro nevydání kladného rozhodnutí za předpokladu respektování všech zákonných předpisů. Na druhé straně však v případě, že účastník řízení uvádí skutečnosti rozporující stavebníkem uváděné činnosti prováděné v předmětné provozovně, je žalovaný, resp. stavební úřad povinen důkladně posoudit, jaká činnost ve skutečnosti v provozovně stavebníka probíhá, resp. s ohledem na předkládanou projektovou dokumentaci bude probíhat (viz např. žalobci tvrzené živnostenské oprávnění pro opravu silničních vozidel, umístění dílny s nůžkovým hydraulickým zvedákem a průmyslovými vraty značné šířky a výšky). Tyto skutečnosti, které by mohly nasvědčovat tomu, že v povolované dílně budou prováděny i opravy vozidel, žalovaný ani stavební úřad ve svých rozhodnutích nikterak nezohlednili, přestože žalobci na tyto skutečnosti upozorňovali. Tyto skutečnosti přitom zcela jistě mohou mít vliv na posouzení charakteru služby poskytované stavebníkem v kontextu přípustného využití stanoveného územním plánem města Třebíče.
42. Výše zmíněné vady proto odůvodňují zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
43. K námitkám ohledně narušení pohody bydlení, rozporu popisu účelu záměru s předloženou dokumentací, nepřezkoumatelnosti vymezení podlahové plochy či nesprávného posouzení souladu s územním plánem soud uzavírá, že dané námitky nebylo možné s ohledem na výše popsané procesní vady vypořádat. Aby však nedocházelo k opakovanému rušení rozhodnutí žalovaného, považuje soud za důležité alespoň v hrubých obrysech nastínit vodítka, z nichž by měl žalovaný v dalším řízení vycházet.
44. Prvně soud nesouhlasí s hodnocením stavebního úřadu i žalovaného, že stavebník pro svůj záměr nepotřeboval výjimku podle § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť přístavba představovala pouze změnu již dokončené stavby, která navazovala na stávající přístavbu rodinného domu větší než 25 m². Dle § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., věta druhá, *na pozemcích rodinných domů lze dále umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m*. Posuzování stavebního záměru musí být vždy komplexní. Ze stavebního záměru nelze účelově oddělovat jednotlivé objekty, jejich vlivy na okolí posuzovat izolovaně a účelově odhlédnout od případného synergického efektu stavebního záměru jako celku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, č. j. 1 As 294/2019-49). Skutečnost že stavebník má již existující přístavbu, která překračuje hranici 25 m² a v minulosti pro ni bylo vydáno rozhodnutí o výjimce podle § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., nemůže mít za následek, že by pro další rozšiřování této přístavby sloužící pro podnikatelskou činnost nebylo nutné žádat o udělení nové výjimky. Původní výjimka pro přístavbu provozovny byla udělována pro konkrétní záměr o konkrétních parametrech specifikovaných v projektové dokumentaci. Dalším rozšiřování přístavby se záměr, pro nějž byla výjimka udělena, mění. Je proto nutné pro změnu (rozšíření) původní přístavby získat novou výjimku z § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., v níž budou posouzeny parametry plánované změny přístavby a jejich přípustnost s ohledem na charakter záměru a místní podmínky v lokalitě. Při rozhodování o povolení nové výjimky bude povinností stavebního úřadu o to více vážit všechny okolnosti vedoucí k možnému udělení výjimky, a to zejména ve vztahu prostorové velikosti přístavby a její výšky a

možného negativního ovlivnění okolního prostředí stavby (přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012-113).

45. K souladu s územním plánem lze podotknout, že přestože žádný právní předpis nestanoví poměr posuzovaných ploch pro bydlení versus podnikání, respektive velikost jejich možných rozdílů, je nutno požadavky hlavního využití ploch vykládat v kontextu celého územního plánu. Je-li plocha, v níž se pozemek stavebníka nachází, určen především pro bydlení v rodinných domech, nelze akceptovat strohý závěr správních orgánů, že hlavní využití plochy dle územního plánu je naplněno, pokud plocha pro bydlení o 1 m² převyšuje plochu pro podnikání (plocha pro bydlení činí 232,36 m² a plocha pro podnikání po výstavbě představuje 231,35 m²). Správnost výpočtu ploch soud nepochybně a považuje jej za dostatečný. Žádný právní předpis nestanoví povinnost stvrzení takového výpočtu jiným projektantem, navíc ani žalobci nepředložili žádný důkaz rozporující výpočet řešených ploch, k němuž dospěl správní orgán. Soud však nepovažuje za přesvědčivý závěr správních orgánů (zejm. dotčeného orgánu posuzujícího soulad záměru s územním plánem), že lze jednoznačně a bez náležitého zohlednění všech okolností případu tvrdit, že pokud v nynějším případě plocha pro bydlení převyšuje o 1,01 m² plochu pro podnikání, je zachován charakter rodinného domu a stavba je v souladu s územním plánem města Třebíče. Čím menší rozdíl plochy pro bydlení a plochy pro podnikání bude, tím podrobněji a přísněji bude nutné soulad s územním plánem posuzovat a zohledňovat stanoviska sousedních vlastníků nemovitostí, kteří budou záměrem dotčeni. To v daném případě podle soudu splněno nebylo.

V. B) K ostatním uplatněným námitkám

46. Námitky nesměřující proti obsahu závazných stanovisek se soud rozhodl i přes výše uvedené pochybení žalovaného přezkoumat věcně, neboť se jedná od námitky oddělitelné ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74.
47. Námitku směřující do smírného odstranění rozporů podle § 5 správního řádu, o které se stavební úřad dle žalobců nepokusil, soud nepovažuje za důvodnou. Daná zásada se uplatní zejména tam, kde účastníci mají zájem na výsledku řízení, avšak rozdílné názory na to, jakými postupy k výsledku dospět. Uplatnění této zásady je typické pro tzv. sporné řízení (dle § 141 správního řádu), avšak může přicházet v úvahu i u ostatních postupů dle správního řádu. V nynějším případě je však zřejmé, že žalobci nesouhlasí s výstavbou přístavby jako celku, přičemž ani oni sami se nepokusili navrhnout jakékoliv řešení přístavby, které by považovali za přijatelné. Za této situace tak stavební úřad nebyl povinen usilovat o smírné odstranění rozporů.
48. Stejně tak soud neshledal důvodnými námitky týkající se účastenství, doručování či práva nahlížet do spisu. Účastníky společného územního a stavebního řízení byli žalobci od samotného zahájení řízení (viz oznámení o zahájení řízení ze dne 31. 8. 2017, č. j. OV 57362/17-SPIS 10663/2017/MN, které bylo žalobcům řádně doručeno). Ze správního spisu vyplývá, že žalobcům bylo nahlížení do spisu opakovaně umožněno, přičemž ani oni sami neupozorňují na žádné konkrétní datum, kdy jim mělo být právo nahlížet do spisu upřeno. Rovněž z obsahu žaloby je patrné, že jsou se správním spisem řádně seznámeni, neboť proti důvodům rozhodnutí adekvátně procesně reagují. Námitka tak není důvodná.

49. Za nepřijatelné považují žalobci odkazy žalovaného na argumentaci stavebního úřadu. Domnívají se, že nedošlo k řádnému vypořádání jejich hlavních námitek. K tomu soud nejprve obecně uvádí, že ačkoliv správní orgány či soud mají povinnost vypořádat se s obsahem a smyslem námitek uplatněných v námitkách, v odvolání či v žalobě, nelze tento závazek chápat tak, „že se vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (srovnej např. rozsudek ve věci *Van de Hurk v. The Netherlands*, ze dne 19. 4. 1994, Series No. A 288). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se městský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Při vypořádání určitých námitek lze skutečně připustit odkaz na rozhodnutí napadené odvoláním, neboť účelem rozhodnutí o odvolání není, aby odvolací správní orgán musel detailně odpovědět na každou uplatněnou námitku v případech, kde to učinil správní orgán prvního stupně a žalovaný s jeho závěry v daném případě shoduje. V nyní posuzované věci však soud souhlasí se žalobci, že rozhodnutí žalovaného obsahuje minimum jeho vlastních úvah a některé odvolací námitky nevypořádává vůbec (viz bod 36 výše). Žalovaný v odvolacím řízení nesplnil povinnost vyžádat si potvrzení či změnu závazných stanovisek, vůči nimž směřovaly argumenty obsažené v odvolání. V důsledku toho lze na napadené rozhodnutí nahlížet i jako na nedostatečně odůvodněné, neboť námitky nesprávného posouzení souladu s územním plánem či odtoku odpadních vod z přístavby nebyly v napadeném rozhodnutí adekvátně vypořádány.
50. Další námitkou žalobců byly výtky ohledně stávajícího sjezdu z pozemku stavebníka na obecní komunikaci v kontextu přilehlé křižovatky. Stavební úřad námitky žalobců v tomto směru odmítl. Měl za to, že navrženou přístavbou nedojde ke změně stávajícího sjezdu či k jeho rozšíření. Navíc dodal, že samotná přístavba nezasahuje do rozhledového pole stávajícího sjezdu na přilehlou místní komunikaci. K projektové dokumentaci se vyjadřoval také Odbor dopravy a komunálních služeb Městského úřadu Třebíč, který se záměrem souhlasil, přičemž neshledal důvod k posuzování rozhledových poměrů ani k vydání rozhodnutí o povolení komunikačního napojení. Žalovaný se s odůvodněním stavebního úřadu ztotožnil. Odkázal dále na sdělení odboru dopravy ze dne 4. 1. 2021 adresované žalobci a), ze kterého vyplynulo, že předmětný sjezd je součástí pozemku stavebníka nejméně od roku 2003 a nelze dovozovat jeho protiprávnost. Soud má ve shodě se žalovaným za to, že pokud danou přístavbou nedochází ke změně, zrušení či vzniku nového sjezdu na místní komunikaci, nevzniká stavebníkovi povinnost získat nové povolení k připojení nemovitosti k pozemní komunikaci. Obstojí rovněž úvaha, že travnatý zelený pás nacházející se mezi pozemkem stavebníka a ulicí U Obůrky zůstane předmětnou přístavbou nedotčen. Konečně ani určité navýšení pohybu vozidel, k němuž má dojít v důsledku přístavby, není důvodem pro revizi stávajícího povolení k dopravnímu napojení na místní komunikaci. Námitka tedy není důvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

51. Soud tak z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, proto rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 7. 2021, č. j. KUJI 59085/2021, zrušil podle § 76 odst. 1 s. ř. s. pro vady řízení, které mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a částečně rovněž

pro nepřezkoumatelnost (viz bod 37 výše) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním závěrem vysloveným v rozsudku soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Vyžádá si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správních orgánů nadřízených správním orgánům příslušným k vydání závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu ve všech případech, kde odvolací námitky obsahově směřují proti závěru závazných stanovisek. Poté ve věci opakovaně rozhodne. Odpovědně se bude zabývat námitkami ohledně namítaného charakteru činnosti v provozovně a zohlední rovněž, že výjimku k umístění provozovny přesahující 25 m² je nutno udělit pro každý nový záměr zvlášť a že nepostačí vycházet z výjimky udělené stavebníkovi v minulosti pro jiný záměr přístavby.

52. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 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, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci dosáhli v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto mají právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna advokáta žalobců a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 12 odst. 4, § 13 odst. 4 advokátního tarifu; převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, podání repliky] ve výši 2 × 3 × 3 100 Kč snížené o 20 %, tzn. 14 880 Kč, a tři režijní paušály s těmito úkony spojenými 3 × 300 Kč. Soud přitom vycházel z toho, že za společné úkony při zastupování více osob přísluší advokátovi ke každému úkonu pouze jedna paušální náhrada výdajů (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 25 Cdo 1483/2011, ze dne 24. 6. 2013, sp. zn. 32 Cdo 3295/2012, ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. 21 Cdo 42/2014, 21 Cdo 43/2014, ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. 29 Cdo 239/2014, nebo ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 25 Cdo 1610/2014). Celkem tedy jde o částku 15 780 Kč. Protože advokát žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 3 314 Kč, odpovídající této dani (21 %), kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobcům dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek ve výši 8 000 Kč (2 × 3 000 Kč za žalobu a 2 × 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku). Celkem tedy byla žalobcům vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 27 094 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobcům do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.
53. Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, žádná z nich nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady řízení vznikly. Soud ani neshledal žádný vážný důvod, pro který by měl osobám na řízení zúčastněným právo na náhradu jiných nákladů řízení přiznat (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. června 2022

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu