



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky ve věci

žalobce: **M. T.,**
zastoupený advokátem Mgr. Ondřejem Švábem
sídlem Koželužská 591/21, 779 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti: **M. K.**
zastoupená obecným zmocněncem O. K.

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2022, č. j.
KrÚ 1675/2022/104/OMSŘI/Dr,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Hlinsko, stavebního úřadu, ze dne 22. 6. 2022, č. j. Hl 31225/2022/SÚ, kterým byla dodatečně povolena stavba „stavba dvougaráže, X“ na pozemku označeném jako st. parc. č. X v kat. území X (dále rovněž jen „předmětná stavba“).

[obrázek anonymizován]

2. Žalobce v první řadě žalovanému vytýká, že neprovedl řádně test proporcionality mezi právy žalobce a právy stavebníka. Při postupu dle § 169 odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích“), je třeba šetřit účel sledovaný obecnými požadavky na výstavbu. Přitom musí stavební úřad zejména aplikovat test proporcionality a posoudit zájmy a práva žadatele a všech účastníků, zejména vlastníků sousedních pozemků, jejichž vlastnické právo může být dotčeno, což se však v celém stavebním řízení ze strany správních orgánů nestalo. Výjimka z obecných požadavků na území tak byla udělena i přes to, že stavebník zcela vědomě porušil podmínky dané ve stavebním povolení ze dne 8. 7. 2003, i když stavebník měl možnost využít institut změny stavby před dokončením nebo mohl dvougaráž umístit jiným způsobem nebo požádat o odkup části sousedního pozemku, namísto toho se však rozhodl postupovat v rozporu se stavebním povolením a stavbu umístit takřka na hranicích obou pozemků. Stavebník navíc při realizaci stavby posunul oplocení až dovnitř sousedního pozemku patřícího žalobci parc. č. X, k. ú. X, což ilustruje úmysl stavebníka nerespektovat podmínky stanovené stavebním povolením a vyhláškou o obecných požadavcích. I přes tyto skutečnosti stavební úřad uložil stavebníkovi v rozhodnutí o výjimce jen banální opatření a výjimku udělil, aniž by provedl řádný test proporcionality. Je patrné, že stavební povolení ze dne 8. 7. 2003 bylo porušeno vědomě a flagrantně, tudíž neměla být poskytnuta ochrana právům stavebníka a výjimka neměla být udělena.
3. Žalobce dále vytýká správním orgánům, že při svém rozhodování nezohlednili probíhající změnu územního plánu města Hlinska, na základě které má být funkční využití pozemků žalobce parc. č. X a X, k. ú. X, změněno z plochy smíšené nezastavěného území na plochu bydlení – v rodinných domech – městské a příměstské (BI). Byť žalovaný v žalovaném rozhodnutí posvětil estetické znehodnocení pozemků a snížení kvality jejich budoucího využití, tak nedošlo z jeho strany ke kritickému hodnocení dopadů na aspekty urbanistické, na osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí dle § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích. Byl to právě žalobce, kdo z důvodu snahy vybudovat na dotčených pozemcích rodinný dům inicioval změnu územního plánu. Z tohoto důvodu tak je nutno odmítnout argument žalovaného, že k prokázání úmyslu postavit na sousedním pozemku rodinný dům či jinou stavbu, ke kterému musí stavební úřad povinen přihlížet, je potřeba alespoň územní rozhodnutí o umístění takové stavby (resp. zahájení řízení o něm), či jiné opatření stavebního úřadu, které zakládá právo umístit stavbu v daném území.

4. Nelze se též ztotožnit s žalovaným, že v testu proporcionality je nutné chránit dobrou víru nabyvatele stavby, jelikož ten nabyl pozemky již s postavenou garáží, a to z toho důvodu, že nabyvatelka je dcerou původních stavebníků, a navíc má možnost dle občanského zákoníku právo uplatňovat vůči převodci nároky z odpovědnosti za právní či faktické vady převedeného pozemku. Správní orgány měly navíc zohlednit v testu proporcionality tu skutečnost, že původní stavebník vědomě posunul plot na pozemek žalobce, což však neučinily s odůvodněním, že v tomto řízení se posun plotu neprojednává.
5. Žalobce dále uvedl, že i za situace, že by výše uvedené skutečnosti nepředstavovaly v rámci testu proporcionality porušení zákona, tak se zcela jasně jedná o překročení zákonem stanovené meze správního uvážení, což může mít v souladu s § 78 odst. 1 soudního řádu správního vliv na závěry rozsudku správního soudu.
6. Závěrem žalobce vytkl žalovanému, že se ve svém rozhodnutí nevypořádal se všemi argumenty uvedenými v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí o výjimce. V první řadě se žalovaný nevypořádal s argumentem žalobce, že prvoinstanční správní orgán neposuzoval výjimku z hlediska urbanistického, osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí, což jsou kritéria, která je povinen automaticky hodnotit podle § 25 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích. I kdyby došlo k výše uvedenému posouzení, musel by prvoinstanční orgán dospět k závěru, že stavba je 6, 6 m vysoký esteticky negativní prvek, který brání průchodu slunečních paprsků na přilehlý pozemek žalobce. Žalovaný sice na str. 6 v odvolacím rozhodnutí o výjimce tato kritéria zmiňuje, nicméně nijak nerozvíjí, jak může být stavba dvougaráže s v souladu s těmito hodnotami. V druhé řadě se žalovaný nevypořádal s argumentem žalobce, že prvoinstanční orgán žalobci nesprávně vytýkal laxnost v řízení o povolení výjimky a fakt, že se údajně neobtěžoval nahlédnout do projektové dokumentace ve spisu. Žalobce je názoru, že stavební úřad není v podobných případech oprávněn hodnotit procesní chování účastníka řízení, a to zvláště v případě, kdy žalobce měl možnost se seznámit se situací na místě samém.
7. Na základě všeho výše uvedeného žalobce navrhl, aby zdejší soud zrušil žalované rozhodnutí včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to i s podkladovým rozhodnutím o výjimce dle § 169 odst. 2 stavebního zákona.
8. Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění žalovaného rozhodnutí a navrhl, aby zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
9. Krajský přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen jako s.ř.s.), přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.
10. Ze správního spisu vyplývá a mezi účastníky ani není sporné, že dne 8. července 2003 byla prvoinstančním správním orgánem povolena stavba dvougaráže na st. parc. č. st. X v kat. území X (stavební povolení vydáno pod č. j. S-623/03/Ne), a to na základě žádosti podané původními vlastníky stavebního pozemku, tj. panem E. N. a paní D. N. Dne 11. června 2020 podal žalobce podnět na prošetření stavby, neboť se domníval, že stavba dvougaráže je umístěna v rozporu s právními předpisy tak, že se nachází takřka na hranicích pozemků žalobce. Stavební úřad při kontrolní prohlídce dne 12. 8. 2020 provedené na základě podnětu žalobce na místě stavby zjistil, že předmětná stavba je provedena v rozporu s vydaným rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 8. 7. 2003, č.j. SÚ-623/03/Ne. Rozpor spočívá ve změně umístění stavby na pozemku, rozměry a tvarové řešení byly dodrženy.

Opatřením ze dne 13. 8. 2020 pod č.j. Hl 54799/2020/SÚ stavební úřad oznámil z moci úřední zahájení řízení podle ust. § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), tj. o nařízení odstranění dotčené stavby. Dne 28. 8. 2020 podala M. K., bytem X (dále jen „žadatelka“), u stavebního úřadu žádost o dodatečné povolení předmětné stavby. Stavební úřad následně řízení o odstranění stavby přerušil a pokračoval dále v řízení o dodatečném povolení předmětné stavby zahájeném na základě podané žádosti. V rámci řízení bylo zjištěno, že pro pokračování v řízení je potřeba vyřešit předběžnou otázku řízením o povolení výjimky z obecných požadavků na využívání území. Ze spisového materiálu vyplývá, že dne 26. 5. 2021 obdržel stavební úřad žádost stavebníka o povolení výjimky z ust. § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., ve věci umístění předmětné stavby, spočívající ve snížení odstupové vzdálenosti stavby od hranic sousedních pozemků parc. č. X a parc. č. X, vše v kat. území X. Stavební úřad po provedeném řízení rozhodnutím ze dne 15. 07. 2021, č. j. Hl 39975/2021/SÚ, řešenou výjimku povolil. Rozhodnutí o povolení výjimky bylo napadeno odvoláním. Odvolací orgán po provedení odvolacího řízení rozhodnutím ze dne 10. 12. 2021, č. j. KrÚ 92869/2021/92/OMSŘI/Be, sp.zn. SpKrÚ 68000/2021, podané odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Opatřením ze dne 20. 4. 2022 pod č. j. Hl 18359/2022/SÚ stavební úřad oznámil zahájení řízení o žádosti o dodatečné povolení předmětné stavby, přičemž k projednání žádosti stavební úřad nařídil na den 18. 5. 2022 ústní jednání spojené s ohledáním na místě, účastníky řízení a dotčené orgány poučil o možnosti uplatnění případných námitek a stanovisek nejpozději ve stanovené lhůtě. Žalobce podal při ústním jednání námitky obsahově korespondující s odvolacími námitkami a v jádru totožnými jako body žalobní. Dne 22. 6. 2022 vydal stavební úřad pod č. j. Hl 31225/2022/SÚ, sp.zn. S-SÚ/54727/2020/3, rozhodnutí, kterým předmětnou stavbu dodatečně povolil. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které odůvodnil v jádru podobnými námitkami jako zde projednávanou žalobu. Odvolací argumentaci však žalovaný neuznal a vydal zde žalované rozhodnutí, který žalobce napadl již výše popsanou žalobou.

11. Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivy a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13).
12. Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné opONENTUŘE (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

13. Nyní již k samotnému přezkumu.

14. Žalobce v žalobě předně vytýkal nedostatečné posouzení situace již v řízení o udělení výjimky z obecného požadavku na výstavbu dle § 169 stavebního zákona. Podle žalobce správní orgán I. stupně neprovedl řádný test proporcionality mezi právy žalobce a žadatele. K této otázce krajský soud uvádí následující.

15. Podle § 169 odst. 1 stavebního zákona právnické osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy.

16. Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.

17. Podle § 26 ve spojení s § 25 odst. 5 vyhlášky o obecných požadavcích za podmínek stanovených v § 169 stavebního zákona je možná výjimka ze vzdálenosti stavby garáže a

dalších staveb souvisejících a podmiňujících bydlení umístěných na pozemku rodinného domu, která nesmí být od společných hranic pozemků menší než 2 m.

18. Mezi stranami není sporu, že M. K. byla oprávněna podat žádost o povolení výjimky z ustanovení § 25 odst. 5 vyhlášky o obecných požadavcích, sporným je pouze posouzení skutkových zjištění správním orgánem při rozhodování o povolení zmíněné výjimky. Krajský soud na tomto místě musí především konstatovat, že správní orgán při rozhodování o povolení výjimky není povinen provádět „test proporcionality“, jak uvádí žalobce, který je používán při posouzení kolize dvou subjektivních práv. Princip proporcionality se prolíná celým řízením o dodatečném povolení stavby, tudíž postačí, aby se správní orgán proporcionalitou zabýval před tím, než vydá rozhodnutí, které finálně stanoví práva a povinnosti účastníků (viz odůvodnění níže v rozsudku). Pro řízení o povolení výjimky zákonodárce ve stavebním zákonu správnímu orgánu výslovně stanovuje, co je správní orgán povinen při svém rozhodování povinen posoudit. Jak již uvedl krajský soud výše, dle § 169 odst. 2 stavebního zákona lze výjimku povolit, pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Takové hodnocení musí správní orgán náležitě zdůvodnit a opřít o relevantní skutková zjištění. Krajský soud v tomto ohledu přezkoumal rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 15. 7. 2021, přičemž musí dát žalobci v jisté míře zapravdu.
19. Správní orgán I. stupně se posouzením bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a bezpečností sousedních pozemků či staveb ve svém rozhodnutí zabýval spíše okrajově, když vypořádal námitku žalobce konstatováním, že *„Povolením výjimky nedojde k ohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a sousedních pozemků a staveb“*, a další posouzení uvedl až následně při hodnocení naplnění podmínek § 25 odst. 6 vyhlášky o obecných požadavcích (skutečnost, že odstavec 6 není na věc aplikovatelný již konstatoval odvolací orgán, avšak na závěrech o ohrožení bezpečnosti a sousedních pozemků to nic nemění). Lze přisvědčit žalobci, že bylo na místě, aby správní orgán I. stupně podrobněji odůvodnil svůj závěr o splnění podmínky § 169 odst. 2 stavebního zákona. Toto pochybení však následně zhojil odvolací orgán ve svém rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 10. 12. 2021. V tomto svém rozhodnutí se odvolací orgán zabýval otázkou, zda nedojde k ohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a sousedních pozemků a staveb, přičemž dospěl k závěru, že *„[z] napadeného rozhodnutí a z podkladů doložených ve spisovém materiálu je zřejmé, že stavba bude upravena tak, aby byl eliminován požárně nebezpečný prostor na pozemku odvolatele. Je také zřejmé, že povolením řešené výjimky nebudou ohroženy sousední pozemky, jelikož se stavba nachází pouze na pozemku žadatele a žádnou svojí částí nepřesahuje na pozemek, který je ve vlastnictví odvolatele. Dále je nezbytné ve vztahu k ochraně sousedních pozemků uvést, že bude zamezeno stékání dešťových vod a spadu sněhu na pozemek odvolatele, jelikož dešťové vody budou svedeny na pozemek žadatele a ke spadu sněhu nebude docházet, jelikož směrem k pozemku odvolatele se nachází štítová stěna. Odvolací orgán musí také upozornit na tu skutečnost, že na pozemku odvolatele se nenachází žádná stavba a tudíž požadavek na denní oslunění či zastínění, stejně tak na pohodu bydlení či ochranu soukromí vlastníků sousedních pozemků není v tomto případě důvodný. Dále odvolací orgán uvádí, že řešená výjimka je udělována pro stavbu dvougaráže s obdélníkovým půdorysem a sedlovou střechou, přičemž v její bezprostřední blízkosti se nachází rodinné domy s totožným tvarem střechy i půdorysu a tak je jednoznačné, že stavba nebude narušovat stávající ráz současné zástavby a urbanistické hodnoty daného území nebudou nijak narušeny. Odvolací*

orgán uzavírá, že s ohledem na výše uvedené je zřejmé, že bylo dostatečně prokázáno splnění shora uvedených podmínek pro povolení řešení výjimky.“

20. S uvedeným hodnocením se krajský soud ztotožňuje a připomíná, že rozhodnutí správního orgánu o udělení či neudělení výjimky z obecných požadavků je správním uvážením, které správní soudy mohou korigovat pouze za určitých podmínek. Obecně k přezkoumání správního uvážení soudy lze uvést, že *„[ú]kolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem.“* Žalobce v žalobě nesporně zjištěný skutkový stav, nesporně ani žadateli uložená opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany odvolatelova pozemku. Žalobce v žalobě pouze na str. 6 pod body a – d shrnuje, že stavba byla postavena v rozporu se stavebním povolením. Tato skutečnost však není mezi stranami sporná. Žalobce v žalobě neuvádí jedinou skutečnost, která by závěry správního orgánu vyvrátila, a ani netvrdí konkrétní skutečnosti, na základě kterých lze dojít k závěru, že povolením výjimky by došlo k ohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a sousedních pozemků a staveb. Krajský soud souhlasí a nesporně tvrdí žalobce, že stavba byla provedena v rozporu se stavebním povolením a že se situace dala vyřešit například odkupem pozemků, nicméně tyto skutečnosti nemají vliv na posouzení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob a sousedních pozemků a staveb v řízení o povolení výjimky. V řízení o povolení výjimky se řeší technické náležitosti a možnosti uspořádání na pozemcích. Pokud tedy žalobce v odvolání ani v žalobě netvrdí konkrétní skutečnosti svědčící o tom, že udělením výjimky bude ohrožena bezpečnost majetku či zdraví osob, a oproti tomu správní orgán dospěje k závěru, že stanovenými opatřeními bude všem těmto nebezpečím zamezeno, tak v takovém případě je na místě výjimku z obecných požadavků povolit.
21. K tomu krajský soud nad rámec uvádí, že při přezkumu rozhodnutí o povolení výjimky, rozhodnutí o odvolání a přiložených podkladech neshledal ve shodě se správními orgány žádné skutečnosti, které by poukazovaly na možné ohrožení bezpečnosti, ohrožení zdraví a života osob a sousedních pozemků nebo staveb. Stavba dvougaráže se nachází na samém okraji pozemku žadatelky, přičemž tato stavba nesousedí s žádnou jinou stavbou či jiným významným prvkem, který by mohla ohrožovat. Stavba sousedí s pozemky, které nejsou užívány k bydlení či jiné lidské aktivitě, kterou by svou existencí ohrožovala či narušovala, navíc správním orgánem I. stupně byly stanoveny opatření, které dostatečně chrání sousední pozemek před možnými negativními vlivy (voda, sněh). Krajský soud tedy uzavírá, že povolení výjimky z obecných požadavků na stavbu nebylo nezákonné, a jako takové tak mohlo být podkladem pro zahájené řízení o dodatečném povolení stavby. A právě v tomto řízení byl správní orgán I. stupně povinen posoudit a vyhodnotit všechny skutečnosti, podklady a zjištění a na základě svého uvážení stavbu dodatečně povolit či nepovolit.
22. Na tomto závěru nic nezmění ani žalobcem uvedená námitka, že se správní orgán při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o výjimce nevypořádal s tím, že správní orgán I. stupně neposuzoval výjimku z hlediska urbanistického, osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Jak správně uvádí dokonce sám žalobce, s touto námitkou se správní orgán při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o výjimce zabýval na str. 6 svého

rozhodnutí, kde uvedl, že „[o]dvolací orgán musí také upozornit na tu skutečnost, že na pozemku odvolatele se nenachází žádná stavba a tudíž požadavek na denní oslunění či zastínění, stejně tak na pohodu bydlení či ochranu soukromí vlastníků sousedních pozemků, není v tomto případě důvodný. Dále odvolací orgán uvádí, že řešená výjimka je udělována pro stavbu dvougaráže s obdélníkovým půdorysem a sedlovou střechou, přičemž v její bezprostřední blízkosti se nachází rodinné domy s totožným tvarem střechy i půdorysu a tak je jednoznačné, že stavba nebude narušovat stávající ráz současné zástavby a urbanistické hodnoty daného území nebudou nijak narušeny.“ Takovéto vypořádání námítky žalobce hodnotí krajský soud jako zcela dostačující. Jistě si lze představit rozvinutější odůvodnění v případě, že na sousedních pozemcích budou určité stavby či prvky sloužící k bydlení. Ve zde projednávaném případě však na sousedním pozemku žalobce žádná taková stavba není. Ze zjištěných podkladů je patrné, že sousedící pruh pozemku není nijak využíván a tvoří pouze pruh mezi pozemky žadatelky a pozemní komunikací. V takovém případě hodnotí krajský soud vypořádání uvedené námítky žalobce jako dostačující.

23. Jak již soud uvedl výše, žalobce v první řadě vytýkal správním orgánům nedostatečně provedený test proporcionality.
24. K samotnému principu proporcionality v rámci řízení o dodatečném povolení stavby musí krajský soud konstatovat, že tento princip zohlednil již zákonodárce, když do stavebního zákona vložil § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, čímž umožnil dodatečné povolení černé stavby, pokud stavba kumulativně splňuje podmínky v § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona (k tomu srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2018, č. j. 11 A 187/2016 – 71). Nejvyšší správní soud k tomu dlouhodobě judikuje, že „[ř]ízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je prostředkem k odstranění tzv. černých staveb. Nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k odstranění ‚černých staveb‘ došlo vždy, za všech okolností. Takový postup by mohl znamenat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu stavební zákon umožňuje (za kumulativního splnění několika zákonných podmínek), aby byla ‚černá stavba‘ dodatečně povolena.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016 – 56). Lze tedy dospět k závěru, že správní orgány v rámci řízení o dodatečném povolení stavby nejsou povinny výslovně provádět test proporcionality, když princip proporcionality se prolíná celým tímto řízením a jeho projev lze spatřovat v zákonem stanovených podmínkách, které musí stavebník splnit, aby „černá stavba“ mohla být dodatečně povolena.
25. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že
 - a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,
 - b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,
 - c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

26. Splněním těchto podmínek se správní orgán I. stupně zabýval ve svém rozhodnutí na str. 4 svého rozhodnutí, když shrnul zjištěné skutečnosti a stanoviska a konstatoval, že bylo prokázáno, že stavba není v rozporu s § 129 odst. 3 stavebního zákona. Takové odůvodnění však následně rozšířil žalovaný, který ve svém rozhodnutí na str. 7 uvedl, že „z hlediska využití pozemku je navržený záměr v souladu s vymezenou funkční plochou Územního plánu Hlinsko, neboť se jedná o doplňkovou stavbu garáže k rodinnému domu č.p. X v X. Předmětné území není dotčeno územními opatřeními o stavební uzávěře nebo o asanaci území. Předmětná stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem a není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje. Soulad s obecnými požadavky na využívání území byl prokázán rozhodnutím o povolení výjimky, kdy bylo shledáno, že umístěním předmětné stavby na pozemku stávajícího rodinného domu ve vzdálenosti 0,83 m až 1,35 m od hranice s pozemkem parc. č. X a jedním bodem (jihozápadní roh budovy) na hranici až do vzdálenosti 0,5 s pozemkem parc. č. X, vše v kat. území X, nebude ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky a stavby a účelu sledovaného obecnými požadavky na využívání území bude v daném případě dosaženo i řešením podle povolené výjimky, tzn. nedodržení stanovených odstupových vzdáleností. Stanoviska dotčených orgánů jsou kladná, dokumentace pro dodatečné povolení stavby byla zpracována oprávněnou osobou – autorizovaným technikem pro pozemní stavby. Stavebník prokázal, že předmětná stavba není v rozporu s požadavky uvedenými v ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona a stavební úřad v provedeném řízení postupoval v souladu s ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona.“
27. Proti těmto závěrům žalovaného žalobce v žalobě nic nenamítá, závěry žalovaného vychází ze zjištěného skutkového stavu a mají oporu v právní úpravě. Za této situace nezbyvá než se ze závěry žalovaného ztotožnit a postup správního orgánu I. stupně podle § 129 odst. 2 stavebního zákona posoudit jako správný.
28. Namítá-li žalobce v žalobě, že správní orgány za celé řízení nevzaly v potaz skutečnost, že stavebník při stavbě dvougaráže úmyslně nepostupoval s projektovou dokumentací, posunul oplocení pozemků ani se nepokusil vzniklou situaci s žalobcem řešit, tak k tomu krajský soud uvádí, že přezkoumal žalované rozhodnutí i přecházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně a dospěl k závěru, že správní orgány všechny žalobcem uvedené skutečnosti náležitě posoudily.
29. Již správní orgán I. stupně s těmito totožnými námitky žalobce dostatečným způsobem zabýval, a to konkrétně na str. 5 až 7, body 1 – 5, svého rozhodnutí. Žalovaný se následně se závěry správního orgánu I. stupně ztotožnil a odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Dle hodnocení krajského soudu správní orgány dospěly ke správnému závěru, že žalobcem tvrzené skutečnosti jsou nesporné, stavebník při stavbě dvougaráže postupoval, možná i úmyslně, v rozporu s projektovou dokumentací, posunul oplocení pozemků ani se nepokusil vzniklou situaci s žalobcem řešit. Tyto skutečnosti však nejsou v rámci proporcionality rozhodné, jelikož dodatečné povolení stavby je institutem, který má právě tyto pochybení napravovat. Zjednodušeně lze říci, že pokud by zde neexistovaly ty skutečnosti, že stavebníci, byť úmyslně, postupovali v rozporu se stavebním povolením, došlo k umístění stavby na hranici pozemku a tudíž zásahu do oplocení, tak v takovém případě by nebylo nutno stavbu vůbec dodatečně povolovat. Postup dle § 129 odst. 2 a násl. stavebního zákona slouží k tomu, aby pochybení stavebníků při umisťování staveb byla za zákonem stanovených podmínek zhojena. Ve zde projednávaném případě došlo ke

splnění zákonných podmínek dle § 129 odst. 3 stavebního zákona, a bylo tedy na místě pochybení stavebníka tvrzená žalobcem zhojit a stavbu dodatečně povolit.

30. Krajský soud si je vědom, že žalobce se po celou dobu snaží poukázat na skutečnost, že bývalý majitel postupoval úmyslně v rozporu se stavebním povolením, tudíž nelze hájit takto vzniklý stav a klást takový důraz na dobrou víru žadatelky. Krajský soud je však toho názoru, že vzhledem k ostatním skutečnostem (celkové umístění stavby v terénu, doba, po kterou již stavba stojí je více než 15 let, stanovení podmínek pro její dodatečné povolení atd.) nedosáhlo pochybení stavebníka, byť možná úmyslné, takové intenzity, aby nemohlo dojít k dodatečnému povolení stavby, pokud budou splněny zákonné podmínky.
31. Krajský soud také nesouhlasí se žalobcem, že by nezohlednění probíhající změny územního plánu města Hlinska vytvořilo nezákonnost žalovaného rozhodnutí. Touto skutečností se zabýval již správní orgán I. stupně zabýval na str. 7 až 8 v bodě 6. svého rozhodnutí, kde správně dospěl k závěru, že v době rozhodování zde neexistoval žádný přesně přezkoumatelný záměr žalobce, byl pouze dán návrh na změnu územního plánu, o kterém však nebylo rozhodnuto, přičemž výsledek nelze předpokládat, k tomu ani neexistovalo žádné územní či stavební rozhodnutí o záměru žalobce vybudovat v blízkosti stavby dvougaráže rodinné bydlení. Správní orgán I. stupně i žalovaný tak dle hodnocení krajského soudu správně vycházeli ze skutkového stavu, který zde existoval v době rozhodování.
32. Krajský soud tímto přezkoumal žalované rozhodnutí, přičemž neshledal pochybení, pro které by bylo na místě žalované rozhodnutí zrušit, když navíc platí, že „[n]e každé procesní pochybení správního orgánu je totiž důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí, ale takovým důvodem je pouze podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (viz např. rozsudky ze dne 8. 3. 2007, č. j. 8 Afs 102/2005 - 65, ze dne 14. 7. 2008, č. j. 8 Afs 70/2007 - 102, nebo ze dne 19. 12. 2014, č. j. 8 Afs 78/2012 - 45)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2018, čj. 1 As 186/2017 - 46, www.nssoud.cz). Ve zde projednávané věci vycházely správní orgány ze správně zjištěného skutkového stavu, posoudily jej s platnou právní úpravou a správně dospěly k závěru, že dotčenou stavbu lze dodatečně povolit.
33. Protože byla žaloba nedůvodná, musel ji krajský soud zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).
34. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému žádné náklady řízení podle obsahu spisu nevznikly.
35. Krajský soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání dle § 51 odst. 1 s.ř.s., jelikož žalobce i žalovaný s tímto postupem souhlasili.

Poučení:

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 1. února 2023

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu