



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hlušíka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Ing. D. P.**
zastoupený advokátem Mgr. Janem Mušálkem
sídlem Havlíčkovo nábřeží 2728/38, 702 00 Ostrava

proti
žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2021 č. j. MSK 31015/2021, ve věci
dodatečného povolení souboru staveb

takto:

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

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje P.S.

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 5. 2021 č. j. MSK 31015/2021, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Petřvald, odboru výstavby a životního prostředí (dále také jen „stavební úřad“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 1. 2021 č. j. MěÚP 263/2021, jímž byl podle § 129 odst. 2 a 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“) dodatečně povolen soubor staveb obsahující rodinný dům, vodovodní přípojku, kanalizační přípojku, odvádění dešťových vod, venkovní část domovního rozvodu NN a oplocení na pozemcích parc. č. XA, XB v k. ú. území X (dále jen „předmětný soubor staveb“).
2. V žalobě žalobce vymezil tyto žalobní body:
 - 1) Žalovaný v rozporu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) upřel žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, tedy upřel žalobci zákonné právo, což mohlo mít vliv na obsah napadeného rozhodnutí. Řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí je tak zatíženo závažnou procesní vadou, která nabývá na významu za situace, kdy žalovaný neprovedl důkazy navrhované žalobcem.
 - 2) Dále žalobce namítl rozpor napadeného i prvostupňového rozhodnutí s § 92 odst. 2 stavebního zákona, když obě rozhodnutí toto ustanovení porušují, neboť aprobují umístění stavby v rozporu s § 90 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, když toto umístění porušuje obecné požadavky na využívání území vyjádřené v § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Žalobce dále uvedl, že povolená výjimka z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. se vztahuje na polohově „jinou“ stavbu, neboť pro předmětný soubor staveb dříve vydal Městský úřad Petřvald společné povolení ze dne 27. 5. 2019 č. j. MěÚP 4039/2019, a to na základě povolené výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. vydané Městským úřadem Petřvald dne 30. 1. 2019 pod č. j. MěÚP 839/2019. Stavebník však bez veřejnoprávního povolení postavil odlišnou (neoprávněnou) stavbu, která byla dodatečně povolena. Neoprávněná stavba se od původní stavby odlišuje zejména zcela jiným umístěním na předmětných pozemcích, kdy je oproti původní stavbě posunuta o 2,63 m jihojihozápadně a je také umístěna výše, než měla být umístěna původní stavba. Nejedná se tedy o identickou stavbu, jaká byla předmětem společného povolení a výjimky z ust. § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (dále jen „povolená výjimka“). Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích vycházejí z premisy, že povolená výjimka z odstupových vzdáleností se vztahuje na jakoukoliv jinou stavbu, a to bez ohledu na její polohopisné a výškopisné umístění na pozemku, změny v odtokových poměrech mezi stavbami nebo jakékoliv jiné podmínky v daném území. Tento předpoklad je ve zjevném rozporu se zněním stavebního zákona, který v § 169 odst. 2 po správním orgánu požaduje, aby v řízení o povolení výjimky zkoumal, zda povolení výjimky „neohroží bezpečnost, ochranu zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby“. Zákon pak dále stanoví, že „řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu“. Smyslu § 169 odst. 2 stavebního zákona nemůže být dosaženo tím, že správní orgány budou aplikovat výjimku tak, že z výrokové části rozhodnutí o jejím povolení vyseparují pouze jediný údaj, a to nejmenší vzdálenost mezi povolovanou a sousedící stavbou, a aplikují ji na jinou stavbu, ačkoliv tato jiná stavba v daném území může zcela jinak působit na místní poměry, jež mají být chráněny právě normami stavebního práva. Jak žalovaný, tak prvostupňový správní orgán se zcela vyhnuli posouzení, zda umístění a podoba neoprávněné

stavby skutečně neporušují účel sledovaný obecnými požadavky na výstavbu tím, že na neoprávněnou stavbu aplikovali výjimku, která však byla povolena pro stavbu umístěnou ve vztahu k rostlému terénu i sousedící stavbě žalobce podstatně níže a severněji. Dle žalobce by v zásadě *ad absurdum* na základě povolené výjimky z odstupových vzdáleností mohla být povolena jakákoliv stavba, bez ohledu na její prostorové a výškové parametry, pokud by byla umístěna blíže, než je stanoveno v povolení výjimky.

- 3) V návaznosti na předchozí žalobní bod žalobce namítl, že mu byla upřena možnost účastnit se řízení o povolení výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ve vztahu k neoprávněné stavbě, tj. byla mu upřena práva účastníka, která by mu v daném řízení náležela.
- 4) Závěrem žalobce označil za nesprávnou argumentaci žalovaného rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176, v jehož odůvodnění jsou odkazy na judikaturu NSS, která stanoví jednoznačnou povinnost rozhodovat o výjimce u staveb postavených v rozporu s povolením, stejně jako to, že *„správní orgány mají náležitě zvažovat a odůvodnit, zda povolení výjimky z obecných technických požadavků na výstavbu a dodatečné povolení stavby postavené v rozporu se stavebním povolením v přímém sousedství žalobců, nezasahují do práv žalobců nad přípustnou míru“*. Na základě citovaného judikátu je vydání napadeného rozhodnutí v rozporu se zákonem.
3. Žalovaný ve svém vyjádření předeslal, že žalobou napadené rozhodnutí pokládá za zákonné a věcně správné, stejně jako prvoinstanční rozhodnutí. Žalovaný setrval na důvodech, pro které v odvolacím řízení rozhodl o odvolání žalobce způsobem uvedeným ve výrokové části napadeného rozhodnutí. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a prvoinstančního rozhodnutí obsahující relevantní správní úvahy a na spisové podklady. Ke konkrétním žalobním tvrzením žalovaný sdělil, že vychází jednak z nepochopení institutu poskytnutí možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, kdy tento se v řízení o odvolání uplatní pouze za předpokladu, že odvolací správní orgán doplňuje dokazování, tj. obstarává další podklady, jinak se jedná o povinnou náležitost prvoinstančního řízení ve fázi bezprostředně před vydáním rozhodnutí ve věci. Především se pak ale žalobní tvrzení opírají o nesprávné vyložení vztahu institutu výjimky z obecných požadavků na výstavbu ve smyslu § 169 odst. 2 až 6 stavebního zákona a řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona; žalovaný má za to, že z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí i napadeného rozhodnutí je zřejmá opodstatněnost a zákonnost vyhovění žádosti o dodatečné povolení předmětného souboru staveb. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
4. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).
5. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že správní orgán I. stupně zahájil dne 4. 5. 2020 s Ing. I.K. (dále jen „stavebník“) řízení o odstranění předmětného souboru staveb, který byl umístěn v rozporu se společným povolením ze dne 27. 5. 2019 č. j. MěÚP 4039/2019. Jelikož již dne 23. 3. 2020 obdržel stavební úřad od stavebníka žádost o dodatečné povolení předmětného souboru staveb obsahujících rodinný dům včetně souvisejících a podmiňujících staveb, které byly prodlouženy z důvodu posunutí stavby a oplocení, současně řízení o odstranění předmětného souboru staveb přerušil, a to na dobu nezbytně

nutnou pro vyřízení žádosti o dodatečné povolení staveb. V průběhu řízení o dodatečném povolení podal žalobce jednak písemně, jednak do protokolu námitky. Následně vydal stavební úřad dne 18. 1. 2021 pod č. j. MěÚP 263/2021 rozhodnutí, kterým dodatečně povolil předmětný soubor staveb, proti němuž podal žalobce odvolání. Stavebník využil možnosti se k odvolání vyjádřit. O odvolání bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného. Součástí správních spisů jsou společné povolení na umístění a stavbu souboru staveb ze dne 27. 5. 2019 a rozhodnutí o povolení výjimky ze dne 30. 1. 2019.

6. Podle ust. § 36 odst. 3 věty první správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se vzdal.
7. Dle ust. § 90 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území.
8. Dle ust. § 92 odst. 2 stavebního zákona, není-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90 nebo jestliže by mohly být umístěním a realizací záměru ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.
9. Dle § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., pokud je mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.
10. Prvním žalobním bodem žalobce brojil proti tomu, že byl zkrácen na svých právech nemožností vyjádřit se dle § 36 odst. 3 správního řádu k podkladům napadeného rozhodnutí, v čemž spatřuje procesní vadu.
11. Krajský soud se plně ztotožňuje s názorem žalovaného uvedeným ve vyjádření k žalobě, že smyslem ust. § 36 odst. 3 správního řádu je primárně poskytnout možnost účastníkům řízení vyjádřit se k podkladům před vydáním prvostupňového rozhodnutí, a nikoliv rozhodnutí druhostupňového. V odvolacím řízení se možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí uplatní jen v případě, kdy se odvolací správní orgán rozhodne doplnit dokazování, což v posuzované věci nenastalo. Žalobce tedy dovozuje aplikaci ust. § 36 odst. 3 také na odvolací řízení zcela mylně.
12. K žalobnímu tvrzení, že žalovaný neprovedl důkazy navržené žalobcem, je předně nutno uvést, že jde o tvrzení zcela obecné, když žalobce neuvedl, o jaké jím navržené důkazy se mělo jednat, ani to, jaký konkrétní dopad mělo mít jejich neprovedení do žalobcovy právní sféry. Krajský soud na tomto místě považuje za vhodné připomenout judikaturu NSS k precizaci žalobních bodů a vliv precizace na následný přezkum správním soudem. V rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 4. 2010 č. j. 4 As 3/2008-78 bylo k této otázce konstatováno, že „*míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod –byť i yhovující-- obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova*

advokáta“. V intencích citovaného judikátu krajský soud k námitce neprovedení blíže neurčených důkazů toliko uvádí, že obecně lze konstatovat, že správní orgán je povinen rozhodovat na základě stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ale není vázán důkazními návrhy účastníků řízení (§ 3 a § 52 správního řádu). Řízení o dodatečném povolení stavby je pak ovládáno zásadou koncentrace řízení (ust. § 112 stavebního zákona). Současně lze zmínit ust. § 82 odst. 4 správního řádu, podle kterého se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedených v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. S ohledem na kusost žalobního tvrzení krajský soud nemá, co by více k této námitce uvedl. Na základě shora uvedené argumentace neshledal krajský soud první žalobní bod důvodným.

13. Žalobce dále namítl rozpor napadeného i prvostupňového rozhodnutí s § 92 odst. 2 stavebního zákona, neboť aprobují umístění stavby v rozporu s § 90 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, když toto umístění porušuje obecné požadavky na využívání území vyjádřené v § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
14. Obsahem správních spisů má krajský soud za prokázané, že rozhodnutím Městského úřadu Petřvald ze dne 30. 1. 2019 byla povolena výjimka z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., kterou bylo povoleno snížit požadovaný odstup mezi rodinnými domy v místě přístavby u č. p. X, a to z vyhláškou požadovaných 7 m na 5,04 m. Obsahem správních spisů, jakož i odůvodněním rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, má soud dále za prokázané, že předmětný soubor staveb byl oproti původnímu povolení posunut o 2,63 m jihozápadně od veřejné komunikace a o 0,24 m severovýchodně směrem od hranice se sousedním pozemkem parc. č. XC v k. ú. X. Vzájemná odstupová vzdálenost souboru staveb se stavbou žalobce tedy nyní místo původně předpokládaných a povolených 5,04 m činí 5,28 m. Jelikož se jednalo o posunutí celé stavby, správní orgán I. stupně měl povinnost postupovat dle § 129 stavebního zákona a zahájil tak řízení o odstranění stavby, třebaže se dispozice stavby nezměnila. V řízení o dodatečném povolení souboru staveb vycházel správní orgán I. stupně z povolené výjimky, neboť povolený minimální odstup staveb (rodinného domu a přístavby domu žalobce) byl zvětšen, nikoli zmenšen, a povolená výjimka ve vzdálenosti staveb tak byla dodržena. Správní orgán proto neshledal důvod pro nové rozhodnutí o povolení výjimky. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí s tímto postupem správního orgánu I. stupně ztotožnil, když se se shodnou odvolací námitkou žalobce vypořádal na str. 5 napadeného rozhodnutí. Se zde předestřenou úvahou žalovaného a zvoleným postupem správního orgánu I. stupně se plně ztotožňuje také krajský soud, když má za to, že by bylo nadbytečné a nevhodné rozhodovat znovu o povolení výjimky, za situace, kdy výjimku již povolenou lze na dodatečně povolovaný soubor staveb vztáhnout. Jestliže totiž byla povolena výjimka z minimální odstupové vzdálenosti na 5,04 m a ve skutečnosti byla stavba realizována ve vzdálenosti 5,28 m od sousední přístavby, došlo ke zvětšení odstupové vzdálenosti a povolená výjimka tak byla dodržena. Vzhledem k tomu, že větší vzdálenost mezi domy je principiálně žádoucí (i proto je nutné mít na vzálenosti menší než 7 m mezi dvěma domy povolenou výjimku), lze postup správních orgánů označit za logický, racionální a hospodárný. S existencí požadavků plynoucích z § 90 odst. 1 stavebního zákona se správní orgán I. stupně vypořádal na str. 6 svého rozhodnutí, což žalovaný aproboval na str. 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí.
15. Na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že postup správních orgánů obou stupňů ohledně povolené výjimky je v souladu se zásadou zákonnosti a zásadou

Shodu s prvopisem potvrzuje P. S.

hospodárnosti správního řízení. S ohledem na výše uvedené nemůže současné umístění předmětného souboru staveb porušovat obecné požadavky na využívání území, pokud jde o odstupy staveb. Nedošlo tak z tohoto důvodu ani k porušení § 90 odst. 1 písm. a) a § 92 odst. 2 stavebního zákona. Soud podotýká, že žalobce v žalobě žádné konkrétní porušení požadavků na využívání území netvrdil, měl toliko za to, že faktický stav po realizaci souboru staveb vyžadoval nové rozhodnutí o povolení výjimky, což soud z důvodů shora uvedených nesdílí. Žalovaný se se shodnou odvolací námitkou vypořádal řádným a přezkoumatelným způsobem na str. 5 napadeného rozhodnutí a otázce změny v odstupových vzdálenostech se věnoval také na str. 4 napadeného rozhodnutí. Žalobce jeho závěry v podané žalobě žádným nosným způsobem nerozporoval, když toliko namítal, že mělo proběhnout nové řízení o výjimce. Krajský soud také považuje za nutné zdůraznit, že žalobce v podané žalobě nijak nekonkretizoval, jak se faktické posunutí předmětného souboru staveb v území, jímž došlo ke zvětšení odstupové vzdálenosti oproti původně povolenému stavu, dotklo jeho práv.

16. Pro úplnost krajský soud uvádí, že z obecných tvrzení žalobce nelze seznat, v čem spatřuje porušení ust. § 169 odst. 2 stavebního zákona. Rozhodnutí o povolení výjimky je jakožto pravomocné rozhodnutí správního orgánu nadáno presumpcí správnosti (blíže §§ 53 odst. 3 a 73 odst. 2 správního řádu) a je podkladem pro rozhodnutí o dodatečném povolení. Žalobcova námitka, že by na základě takové výjimky mohla být povolena jakákoliv stavba, je nepodložená a spekulativní. Předmětem tohoto soudního přezkumu je rozhodnutí o dodatečném povolení výše specifikovaného souboru staveb a nikoliv „jakákoliv“ stavba. Žalobce neuvedl v žalobě žádné věcné důvody ve smyslu § 169 odst. 2 stavebního zákona, pro které by rozhodnutí o povolení výjimky nemělo nebo nemohlo být podkladem rozhodnutí o dodatečném povolení. Na základě shora uvedené argumentace neshledal krajský soud důvodným ani druhý žalobní bod.
17. V dalším žalobním tvrzení žalobce namítal, že nesprávnou aplikací povolené výjimky vydané pro „jinou“ stavbu mu byla upřena možnost účastnit se nového řízení o povolení výjimky z § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. ve vztahu k předmětnému souboru staveb, čímž mu byla upřena práva účastníka, která by mu v daném řízení náležela. Žalobce tedy namítá toliko hypotetickou újmu v souvislosti se správním řízením, které neproběhlo, protože pro ně nebyl shledán důvod. Krajský soud má tuto námitku za vypořádanou argumentací k předchozímu žalobnímu bodu, na niž plně odkazuje.
18. K námitce nepřiléhavosti rozsudku NSS ze dne 14. 7. 2011 č. j. 1 As 69/2011-176 v argumentaci žalovaného (str. 5 napadeného rozhodnutí) soud uvádí, že žalobce v žalobě pouze zcela obecně tvrdí, že po přečtení tohoto rozsudku si musel být žalovaný vědom, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem, což však krajský soud nepovažuje za relevantní žalobní tvrzení. Žalobce neuvedl k nepřiléhavosti odkazovaného judikátu žádné konkrétní tvrzení. Pro takto vymezený žalobní bod platí beze zbytku argumentace krajského soudu, jíž se vypořádal s prvním žalobním bodem, na niž soud v plném rozsahu odkazuje. Pro úplnost krajský soud doplňuje, že z označeného rozsudku NSS nevyplývá, že v rámci dodatečného povolení stavby je správní orgán jednoznačně povinen rozhodovat o povolení výjimky. Interpretace žalobce je nesprávná.
19. Jelikož krajský soud neshledal důvodným žádný z žalobních bodů, žalobu v souladu s ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.

20. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu soudního spisu nevznikly v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžného výkonu úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava dne 30. března 2023

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu