



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Dvořáka a soudců Jaroslava Vávry a Ondřeje Bartoše ve věci

žalobkyně: E. J.

proti

žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822**
odbor majetkový, stavebního řádu a investic
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

za účasti: Ing. M. V.

P. M.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 10. 2022,
č. j. KrÚ – 78819/2022/100/OMSŘI/Fr-r

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. V souzené věci jde zejména o to, zda byly dány důvody pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, především z důvodu, že je stavba v rozporu s územním plánem obce. K posouzení je dále věcná správnost výroku o zamítnutí žádosti o povolení výjimek z odstupových vzdáleností stavby a procesní postup s tím související.

I. Podstata a vývoj věci

2. Žalobkyně podala u Městského úřadu Sezemice, odboru stavebního úřadu a územního plánování (dále jen „*stavební úřad Sezemice*“) dne 11. 10. 2017 žádost o dodatečné povolení stavby nacházející se na pozemcích p. č. st. XA a p. č. XA v katastrálním území X. Dle žádosti se mělo jednat o zahradní chatu o rozměrech 10 x 6 m se zastřešenou terasou 3,6 x 6 m. Nyní je na pozemcích realizována jednolitá a ze všech stran plně obezděná stavba o celkové ploše 81,6 m². Stavební úřad Sezemice dne 12. 3. 2019 stavbu dodatečně povolil, jeho rozhodnutí však bylo odvolacím orgánem zrušeno. Z důvodu, že vedoucí stavebního úřadu Sezemice byla shledána podjatou, pověřil žalovaný vedením dalšího řízení Magistrát města Pardubic, odbor stavební úřad (dále jen „*stavební úřad Pardubice*“).
3. Magistrát města Pardubic, odbor hlavního architekta, oddělení územního plánování, poté na žádost stavebního úřadu Pardubice vydal závazné stanovisko, v němž zhodnotil záměr jako nepřipustný s odůvodněním, že záměr je umístěn v ploše se způsobem využití rekreace – zahrádkové osady. Urbanistická koncepce územního plánu stanovuje, že novostavby realizované na volných pozemcích v okrajových částech obce či přestavby objektů ve stávající zástavbě by měly svým měřítkem a prostorově hmotným řešením respektovat okolní zástavbu.
4. Stavební úřad Pardubice proto, vycházeje ze závazného stanoviska, žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Na základě podaného odvolání odvolací orgán zrušil závazné stanovisko s odůvodněním, že záměr má být dle rozhodné právní úpravy posouzen stavebním úřadem. Poté žalovaný zrušil rozhodnutí stavebního úřadu Pardubice o zamítnutí žádosti. Odvolací orgán, který zrušil závazné stanovisko, i žalovaný se fakticky ztotožnili s uvedenými závěry závazného stanoviska.
5. Stavební úřad Pardubice následně pokračoval v řízení. Vyhověl žádosti žalobkyně o přerušení řízení z důvodu zamýšlené úpravy projektové dokumentace. Po uplynutí stanovené doby přerušení stavební úřad Pardubice v řízení pokračoval, žalobkyně poté opět požádala o přerušení řízení z důvodu vedení řízení o předběžné otázce odborem dopravy Magistrátu města Pardubice ve věci určení charakteru přístupové komunikace. Této žádosti vyhověno nebylo.
6. Žalobkyně podala následně žádost o povolení výjimek z ust. § 25 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v rozhodném znění (dále jen „*vyhláška o obecných požadavcích na využívání území*“), a to z odstupové vzdálenosti stavby od rekreačního objektu na pozemku p. č. st. XB (kdy došlo ke snížení odstupové vzdálenosti z 7,71 na 6,75 m) a od rekreačního objektu na pozemku p. č. st. XC (kdy došlo ke snížení odstupové vzdálenosti z 5,1 na 4,55 m). Stavební úřad Pardubice řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o žádostech o výjimky spojil. Současně bylo

účastníkům sděleno, že se mohou seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí ve lhůtě 10 dnů.

7. Stavební úřad Pardubice poté zamítl žádost o dodatečné povolení stavby a žádost o povolení výjimek. Následné odvolání žalobkyně bylo žalobou napadeným rozhodnutím zamítnuto. Žalovaný v rozhodnutí změnil zčásti citaci právní úpravy, podle které měl stavební úřad postupovat a rozhodnout, ve zbývajících částech rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Ztotožnil se se závěry stavebního úřadu Pardubice ohledně toho, že stavba je v rozporu s územním plánem obce X. Žalovaný rovněž na čtrnácti stranách rozhodnutí shrnul vývoj věci a poté vypořádal odvolací námitky.

II. Obsah žaloby a žalobní body

8. Žalobkyně v žalobě navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení. Dle žalobkyně je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť není v různých aspektech věci náležitě odůvodněno a žalovaný se nedostatečně vypořádal s některými odvolacími námitkami. Jednotlivé námitky nepřezkoumatelnosti žalobkyně spojila s dílčími námitkami uvedenými níže.
9. Stěžejní žalobní námitka spočívala v tom, že stavba je v souladu s územním plánem obce X. Stavba respektuje charakter okolní zástavby. Žalovaný zužuje pojem okolní zástavby pouze na funkční plochu rekreace – zahrádkové osady, ve které se dle územního plánu stavba chaty nachází, přitom územní plán samotný za okolní zástavbu považuje i navazující funkční plochu pro bydlení. Ve funkční ploše rekreace – zahrádkové osady lze umísťovat stavby pro rodinnou rekreaci bez omezení velikosti zastavěné plochy, změnou územního plánu z roku 2015 byl totiž z územního plánu vypuštěn požadavek, že v této ploše lze umísťovat stavby o zastavěné ploše velikosti max. 16 m². Žalobkyně také podotkla, že se na sousedních pozemcích p. č. XB a p. č. st. XB nacházejí tři stavby, jejichž zastavěná plocha je v součtu prakticky totožná s velikostí plochy zastavěné předmětnou stavbou.
10. Žalobkyně dále namítla, že žádost neměla být zamítnuta dle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v rozhodném znění (dále jen „*správní řád*“). Pokud totiž správní orgány kladou žalobkyni k tíži nedoložení napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, a vyzývaly ji k doložení různých podkladů, ač bylo zřejmé, že žádosti pro rozpor s územním plánem nelze vyhovět, pak bylo namísto žádost zamítnout dle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „*stavební zákon*“). S tím souvisejí námitky týkající se tvrzeného nedoložení napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Stavební úřad Pardubice měl řízení přerušit, aby tak znal výsledek deklaratorního řízení o určení charakteru přístupové komunikace. Tím, že řízení nepřerušil, znemožnil žalobkyni upravit daný záměr. Před vstupem na pozemek se stavbou chaty je odstavné stání, ke kterému vede stávající přístupová komunikace splňující požadavek § 20 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Žalovaný sice klade žalobkyni k tíži, že stavba chaty není napojena na technickou infrastrukturu, zákon však takové napojení nevyžaduje.
11. Další námitka žalobkyně spočívala v tom, že v řízení o dodatečném povolení stavby se neposuzuje samostatně otázka týkající se snížení stanovených odstupových vzdáleností ani otázka umístění stavby jako takové. Stanovené odstupové vzdálenosti mezi jednotlivými

stavbami není možné dodržet, protože pozemky jednotlivých zahrádek vznikly rozdělením původního pozemku v roce 1969 a jejich šířka se pohybuje od 10 m do 11 m.

12. Žalobkyně také sporovala vymezení okruhu účastníků; pochybnosti lze mít zejména v případě vlastníků přístupové cesty. Napadené rozhodnutí je nepředvídatelné, především protože není zřejmé, proč došlo k odchylce od právního názoru stavebního úřadu Sezemice, že stavba je v souladu s územním plánem. Žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí provedl dokazování, aniž by účastníky řízení o tom vyrozuměl.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Uvedl, že námitky uplatněné v jednotlivých žalobních bodech byly vypořádány v průběhu správních řízení. Částečně zopakoval obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí a podotkl, že se s veškerými námitkami řádně vypořádal.
14. Zdůraznil, že žádosti nemohlo být vyhověno, protože stavebník neprokázal soulad stavby s požadavky stanovenými v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Stavba není svým rozsahem v souladu s územním plánem. Ke stejnému závěru dospěl i orgán územního plánování ve svém závazném stanovisku. K jeho vydání sice nebyl zmocněn, stavebním úřad i žalovaný se však ztotožnili s obsahem této písemnosti. Vypuštěním maximální zastavěnosti pozemků stavbami do 16 m² nevzniká možnost zřízení neomezených zastavěných ploch. Neprokázání splnění požadavků dle § 129 odst. 3 stavebního zákona je důvodem pro zamítnutí žádosti podle § 51 odst. 3 správního řádu.
15. Žalovaný také podotkl, že komunikace na pozemku p. č. XC a XD není komunikací, která by vyhovovala požadavku stanovenému v § 20 odst. 7 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Pozemky v soukromém vlastnictví jsou ve větší míře zatravněny a pouze částečně vysypány kamennou drtí. Zpevněná komunikace je od stavby vzdálena cca 70 m. Žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí pořídil fotografie místa stavby pouze z důvodu ověření současného stavu věci. Fotografie byly založeny do spisu a účastníci byli s tímto úkonem následně seznámeni.
16. Osoby zúčastněné na řízení se k věci nevyjádřily.

IV. Posouzení věci soudem

17. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen jako „s. ř. s.“), přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.
18. Žaloba není důvodná.
19. Úvodem soud konstatuje, že podstatná a stěžejní žalobní námitka spočívající v nesouhlasu se závěrem správních orgánů, že stavba je v rozporu s územním plánem obce X, je v podstatě opakováním odvolací argumentace žalobkyně. Rovněž tak další stěžejní námitky směřované k procesnímu postupu rozhodování o výjimkách a k otázce napojení stavby na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu byly v odvolacím rozhodnutí zmíněny a projednány.

20. Soud proto zdůrazňuje, že není smyslem soudního přezkumu znovu podrobně opakovat již jednou vyřčené, soud se proto může v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86 a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47]. Povinnost posoudit (všechny) žalobní námitky neznamena, že soud je povinen reagovat samostatně na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Citovaná i další rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz.
21. Krajský soud k tomu dodává, že rozhodnutí stavebního úřadu Pardubice, tj. orgánu I. stupně a rozhodnutí žalovaného činí pro účely soudního přezkumu jeden celek. Soudní přezkum, s případnými odkazy na relevantní a správné závěry správních orgánů, bude vzhledem k obsahu žaloby veden především ke shora uvedeným stěžejním žalobním námitkám.

IV.a. K přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí

22. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v žalobě uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti, soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí žalovaného způsobilé soudního přezkumu. Žalobkyně v žalobě žalovanému vytkla, že se řádně nevypořádal s některými jejími odvolacími námitkami a že je odůvodnění napadeného rozhodnutí v různých aspektech nedostatečné. Vzhledem k tomu, že se námitka nepřezkoumatelnosti vztahovala především k dalším žalobním námitkám, odkazuje soud v podrobnostech na následující body tohoto rozsudku.
23. Na tomto místě soud pouze konstatuje, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16). Z napadeného rozhodnutí, které s prvostupňovým rozhodnutím tvoří materiálně jeden celek, je zřetelné, jak žalovaný rozhodl, o jaké podklady své rozhodnutí opřel a jak je hodnotil. Odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje řádné skutkové i právní posouzení věci.
24. Odvolací správní orgán není povinen vypořádat se s každou dílčí námitkou odvolatele, obsaženou v odvolání, pokud proti tvrzením odvolatele postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky odvolatele jako celek neobstojí. O nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, když je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31, body 11, 12). V souzené věci se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními odvolacími námitkami žalobkyně.
25. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí tedy soud neshledal.

IV.b. K rozporu stavby s územním plánem a souvisejícím námitkám

26. Předně je nutné zdůraznit, že důkazní břemeno ohledně prokázání splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 3 stavebního zákona tíží stavebníka. Neprokázání těchto podmínek znamená neunesení důkazního břemene v řízení, v němž se

stavebník brání nařízení odstranění stavby (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, č. j. 3 A 57/2014-49).

27. Dále je nutné poukázat na to, že charakter zástavby v dané lokalitě je dán nejen zastavěnou plochou (výměrou) staveb, které se nacházejí na pozemcích v takové lokalitě, ale také charakterem (dimenzí) staveb. Samotný pojem zástavby je totiž dle judikatury Nejvyššího správního soudu nutno chápat jako jakékoliv stavby či jejich soubory v jejich celku, včetně půdorysu a řešení vertikálních stavebnětechnických prvků (pláště budov, střechy, okna, apod.), a to v kontextu území, v němž jsou stavby realizovány. Přihlíží se přitom k charakteru zástavby, její urbanistické struktuře a způsobu jejího využití (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 10 As 69/2019-48). Například v rozsudku ze dne 17. 10. 2019, č. j. 9 As 74/2018-26, Nejvyšší správní soud zohlednil kromě výměry zastavěných ploch staveb také charakter daných staveb: *„stavba stěžovatelky je umístěna na pozemku nacházejícím se na území s charakterem chatové oblasti, převážně se stavbami určenými k individuální rekreaci se zastavěnou plochou do 25 m² (ve dvou případech tuto hodnotu přesahující o max. 8 m²). Zastavěná plocha stěžovatelčiny stavby činí 116,5 m². Nejvyšší správní soud má za to, že je zde patrný jednoznačný nepoměr zastavěné plochy stavby stěžovatelky a ostatních staveb nacházejících se v okolí.“*
28. V souzené věci je nesporné, že se předmětná stavba nachází v ploše rekreace – zahrádkové osady, jak je vymezena v kapitole 6.4. územního plánu obce X. V této kapitole je vymezeno, že hlavním využitím této plochy jsou zahrady a zahrádkářské chaty. Jako přípustné využití je určeno: zařízení a plochy pro sport jako funkce doplňková k funkčnímu využití hlavnímu; parkovací plochy výhradně pro obsluhu funkční plochy; stavby a zařízení technického vybavení pro obsluhu řešeného území. Nepřípustným využitím je pak jiné než hlavní a přípustné využití. Současně je v kapitole 3.1. územního plánu stanoveno, že novostavby realizované na volných pozemcích v okrajových částech obce a v navazujících rozvojových plochách by měly svým měřítkem a prostorově-hmotovým řešením respektovat okolní zástavbu; totéž platí i u přestaveb objektů ve stávající zástavbě.
29. Žalobkyně ve vztahu k územnímu plánu namítla, že pravidlo stanovené v kapitole 3.1. územního plánu představuje spíše doporučení, které není závazné. Soud tuto polemiku nemá za důvodnou. Uvedené pravidlo je obecným pravidlem, tradičně obsaženým v územních plánech obcí, podle něhož stavby nově umísťované v (typicky již zastavěném stabilizovaném) území musí respektovat převažující charakter okolní zástavby (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2017, č. j. 4 As 92/2017-37). Daný regulativ je závazný bez ohledu na užití podmiňovacího způsobu, smysl a účel pravidla je totiž zcela zřejmý. Žalovaný správně uvedl na str. 12 napadeného rozhodnutí, že respektování měřítka staveb v souvislosti s prostorově hmotovým řešením tvoří hodnotu urbanistické zástavby daného území, naopak nedodržení této koncepce je území znehodnocováno. Jde o vyjádření účelu podmínky, stanovené v kapitole 3.1. územního plánu. Soudu není zřejmé, jak podrobněji se měl žalovaný touto otázkou zabývat. Jde o zcela dostatečné odůvodnění a rozhodnutí z tohoto důvodu nepřezkoumatelné není.
30. Soud souhlasí se žalobkyní v tom, že na plochu rekreace – zahrádkové osady, v níž se nachází předmětná stavba, navazuje plocha bydlení – v rodinných domech – venkovské. Je však třeba setrvat na tom, že charakter posuzovaného území je stanoven prostorovým

uspořádáním (velikostí a tvarem pozemků, umístěnými stavbami) lokality, v níž je předmětná stavba umístěna (str. 12 napadeného rozhodnutí, str. 5 prvostupňového rozhodnutí). Nikoli tedy i prostorovým uspořádáním navazující lokality. Soud má tuto skutečnost za zřejmou již z povahy věci. Předmětná stavba se nachází prakticky uprostřed zřetelně jasně uspořádané plochy rekreace – zahrádkové osady. Navazující plochy mají jiné územním plánem stanovené využití, které se v případě předmětné stavby právě z tohoto důvodu neposuzuje. Plocha, v níž se nachází předmětná stavba, je jasně ohraničená, jde o část plochy obce se samostatnou přístupovou komunikací, ve které se nacházejí zahrádky, jak implikuje již samotný název této plochy. Přestože tedy plocha rekreace – zahrádkové osady hraničí s plochou bydlení – v rodinných domech – venkovské, počítá se s tím, že v ploše rekreace – zahrádkové osady budou především zahrádky, tedy pozemky, na kterých se budou nacházet stavby tomu odpovídající.

31. Na okolních pozemcích v téže ploše (rekreace – zahrádkové osady) se nacházejí stavby s několikanásobně menší zastavěnou plochou i výškou oproti předmětné stavbě. Předmětná stavba má výměru zastavěné plochy 81,6 m². Náhledem do veřejné části katastru nemovitostí je zjištěné, že se v dané ploše nachází převážně stavby o výměře do 25 m² a jedna stavba o výměře 34 m². Původní stavba na pozemku p. č. st. XA měla výměru 29 m². Na okolních pozemcích se dále nacházejí stavby, jejichž zastavěná plocha je menší než plocha staveb, u kterých je povinností evidovat je do veřejného seznamu (jak je patrné z leteckých snímků, založených ve správním spisu). Zastavěná plocha předmětné stavby se blíží zastavěné ploše menšího rodinného domu. Lze souhlasit se žalovaným, že plocha rekreace – zahrádkové osady je plochou, ve které se nacházejí pozemky, u kterých lze jako využití očekávat spíše volnočasovou, resp. pěstitelskou činnost, kdy se předpokládá především umístění potřebného zázemí na daných pozemcích. K tomu lze dodat snad jen to, že u takových pozemků lze jako využití spíše předpokládat pobyt či rekreaci ve volném prostoru, čemuž by měla odpovídat výměra, resp. podoba staveb ve vazbě na takové pozemky.
32. Uvedené žalovaný v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem popsal. Soud považuje za vhodné k uvedenému zdůraznit, že pokud se nacházejí na okolních pozemcích také stavby, u nichž lze mít pochybnost, zda jsou v souladu s požadavky stanovenými územním plánem, pak tato skutečnost nemůže na posouzení věci ničeho změnit. Prověření legálnosti staveb na okolních pozemcích nebylo předmětem správního řízení a proto ani nemohlo být předmětem soudního přezkumu. Z leteckých snímků založených ve správním spisu si nelze nevšimnout, že stavby na okolních pozemcích svými výměrami nedosahují jednotlivě ani poloviny výměry stavby žalobkyně.
33. Ve vztahu k dílčí námitce žalobkyně, že se na sousedních pozemcích p. č. XB a p. č. st. XB nachází vedle sebe několik staveb, které v souhrnu mohou zahrnovat zastavěnou plochu předmětné stavby, soud konstatuje následující. Žalobkyně námitku blíže nerozvedla, pokud jde o charakter jednotlivých staveb. Tuto námitku uvedla již v odvolání, žalovaný tuto námitku vypořádal souhrnně spolu s dalšími námitkami tak, že uvedl, že některé stavby na okolních pozemcích (ve vztahu k pozemku žalobkyně) ani nedosahují výměry staveb zapisovaných do katastru nemovitostí. Soud má takové vypořádání s ohledem na formulaci námitky žalobkyně za dostatečné a s tímto vypořádáním se ztotožňuje. Bez bližší specifikace soud může těžko uvedenou námitku vypořádat podrobněji. Dodat lze

snad jen to, že stavby nezapsané do katastru nemovitostí, které se nacházejí na pozemcích p. č. XB a p. č. st. XB, mohou být jen přístřešky či sklady na nářadí; obvodové zdi těchto staveb přitom spíše nejsou patrné (viz letecké snímky založené ve správním spisu).

34. Lze se tedy ztotožnit se závěrem správních orgánů, že posuzovaný záměr o zastavěné ploše 81,6 m² významně překračuje výměru a prostorově-hmotové řešení zahrádkářských chat v dané ploše, když se svou plochou spíše přibližuje zastavěné ploše menšího rodinného domu. Prostorové uspořádání a jednodušnost hmoty předmětné stavby není v souladu se zástavbou na okolních pozemcích v dané ploše. Stavba je tedy v rozporu s územním plánem obce X ve smyslu § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.
35. Na uvedeném závěru nic nemění to, že z kapitoly 6.4. územního plánu byl vypuštěn požadavek, že podmínkou prostorového uspořádání je maximální výměra zahrádkářské chaty do 16 m². Lze zcela souhlasit s tím, co žalovaný uvedl na str. 13 napadeného rozhodnutí, že tato skutečnost neopravňuje k umístění stavby zastavěné plochy srovnatelné se zastavěnou plochou rodinného domu v místě s hlavním využitím pozemků pro pěstitelskou činnost s možností umístění potřebného zázemí. Žalovaný se tedy touto námitkou žalobkyně rovněž zabýval, dle názoru soudu zcela dostatečně.
36. K námitce týkající se aplikace § 51 odst. 3 správního řádu soud připomíná, že toto ustanovení správním orgánům umožňuje, zejména z důvodu hospodárnosti řízení, neprovádět dokazování v situaci, kdy se to vzhledem k jiné v řízení již zjištěné skutečnosti jeví jako obsoletní, neboť žádosti nemůže být vyhověno (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009-190). Protože bez splnění podmínky souladu stavby s územním plánem obce nebylo možno stavbu dodatečně povolit, postavily tím správní orgány najisto, že žádosti žalobkyně nebude možné vyhovět, a to plně v souladu se zásadou materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu. Postup dle § 51 odst. 3 správního řádu tedy byl zcela namístě, neboť byla zjištěna skutečnost znemožňující vyhovění žádosti. Nemělo tak smysl dále zjišťovat splnění dalších podmínek pro povolení stavby, správní orgány by žádosti nemohly vyhovět ani při splnění jiných zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 4 As 81/2013-24).
37. K související námitce, že stavební úřad činil vůči žalobkyni výzvy směřující k doplnění různých podkladů, ačkoli bylo zřejmé, že záměr je v rozporu s územním plánem, čímž bezdůvodně protahoval řízení, soud konstatuje následující. Stavební úřady učinily v průběhu řízení toliko dvě výzvy směřující k doplnění či doložení podkladů, a sice výzvy, které primárně obsahovaly výzvu k doložení projektové dokumentace jakožto náležitosti žádosti o dodatečné povolení stavby. První výzvu učinil stavební úřad Sezemice. Kompletní projektová dokumentace na tuto výzvu doložena nebyla, stavební úřad Sezemice přesto stavbu dodatečně povolil. Odvolací orgán toto rozhodnutí zrušil a zavázal stavební úřad, aby znovu vyzval žalobkyni k doložení kompletní projektové dokumentace. Dle rozhodné právní úpravy přitom mělo být posouzení, zda je záměr v souladu s územně plánovací dokumentací, součástí průvodní zprávy projektové dokumentace (srov. bod A.3 písm. d) přílohy č. 5 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění účinném do 31. 12. 2017). Žalobkyně však ani na výzvu stavebního úřadu Pardubice nedoplnila projektovou dokumentaci tak, aby (kromě jiného) uvedené dostatečné posouzení obsahovala. Žalobkyně neprokázala soulad stavby s územním plánem obce a stavebnímu

úřadu Pardubice nezbylo, než na základě údajů jinak zřejmých ze žádosti a ze správního spisu uzavřít, že stavba v souladu s územním plánem obce není.

38. Žalované rozhodnutí je dostatečně odůvodněno, pokud jde o rozpor stavby s cíli a úkoly územního plánování. Posouzení souladu s cíli a úkoly územního plánování se v dané věci prolíná s posouzením požadavků stanovených územním plánem. Při vydávání územního plánu jsou obecně zohledňovány požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území i charakter území ve smyslu § 90 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2016, č. j. 2 As 21/2016-83). Tím spíše je to nabíledni v souzené věci, pokud z územního plánu vyplývá, že novostavby realizované na volných pozemcích v okrajových částech obce a v navazujících rozvojových plochách by měly svým měřítkem a prostorově-hmotovým řešením respektovat okolní zástavbu. Žalovaný se na str. 13 napadeného rozhodnutí ztotožnil s posouzením stavebního úřadu Pardubice, pokud jde o rozpor s cíli a úkoly územního plánování. Z kontextu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se podává, že stavební úřad Pardubice s ohledem na rozpor s územním plánem obce dospěl k závěru o rozporu stavby s cíli a úkoly územního plánování (str. 6 prvostupňového rozhodnutí). S ohledem na uvedené jde o zcela dostačující vypořádání s touto otázkou. Námitka je tedy nedůvodná.

IV.c. K otázce napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu

39. Soud souhlasí se žalobkyní v tom, že samotný zákon explicitně nestanoví, že stavba má být napojena na elektrickou rozvodnou síť. Charakter zahradní chaty, jak ji označila sama žalobkyně, však napojení stavby na rozvod elektro patrně vyžaduje. To vyplývá i z předložené projektové dokumentace. V kapitole 1.5 technické zprávy je uvedeno, že chatka bude vybavena rozvodem elektroinstalace. Také požárně bezpečnostní řešení předpokládá zavedení přívodu elektrické energie. Obecně, pokud je stavba provedena v rozporu se schválenou projektovou dokumentací, je ve své podstatě provedena v rozporu se stavebním povolením. Správní orgány proto nepochybily, pokud také podpůrně na základě toho, že nebylo doloženo připojení stavby na technickou infrastrukturu, konstatovaly, že stavbu nelze dodatečně povolit. Napadené rozhodnutí obsahuje přezkoumatelné odůvodnění v uvedeném smyslu.
40. Pokud jde o otázku napojení na veřejnou dopravní infrastrukturu, nemá soud rovněž argumentaci žalobkyně za důvodnou. Předmětná stavba je umístěna ve vzdálenosti cca 70 m od zpevněné komunikace navazující na ulici X. Otázka přístupu k předmětné stavbě z hlediska posouzení, zda je tento přístup veden po veřejné či neveřejné účelové komunikaci, nebyla ke dni vydání napadeného rozhodnutí vyřešena. Rozhodnutí odboru dopravy Magistrátu města Pardubic ve věci deklaratorního řízení, zda se na pozemcích p. č. XD a XE nachází veřejně přístupná účelová komunikace, bylo rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 30. 5. 2022 zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Uvedené žalovaný popsal na str. 11 napadeného rozhodnutí, soudu tedy v tomto ohledu není zřejmé, jak podrobněji se měl žalovaný otázkou probíhajícího řízení o určení charakteru přístupové komunikace zabývat, jak žalobkyně v žalobě uvedla. Rovněž v tomto případě bylo nedoložení napojení na veřejnou infrastrukturu spíše podpůrným argumentem, kterému soud nemá co vytknout.

41. Jestliže žalobkyně namítá, že žalovaný měl přerušit zřízení a vyčkat posouzení otázky napojení na veřejnou dopravní infrastrukturu příslušným orgánem, konstatuje soud, že i pokud by k přerušení řízení došlo, byl by výsledek řízení patrně stejný, neboť jako stěžejní důvod pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby byl vyhodnocen rozpor s územním plánem obce. Přerušování řízení by s ohledem na rozpor s územním plánem obce postrádalo smysl. Soud má z téhož důvodu za irelevantní námitku, že stavební úřad neumožnil žalobkyni prokázat soulad stavby s požadavky dle § 129 odst. 3 stavebního zákona či že na sebe stavební úřad převzal důkazní břemeno, náležející podle § 129 odst. 3 stavebního zákona žalobkyni. Nelze přitom přehlédnout jistý rozpor, pokud žalobkyně na jednu stranu tvrdí, že jí stavební úřad Pardubice neměl umožnit prokázat soulad stavby s požadavky dle stavebního zákona, na druhou stranu nařiká, že stavební úřad činil v průběhu řízení zbytečné výzvy.

IV.d. K výroku o žádosti o povolení výjimek

42. Podle § 169 odst. 5 stavebního zákona *řízení o výjimce se vede na žádost buď samostatně, nebo může být spojeno s územním, stavebním nebo jiným řízením podle tohoto zákona; nemusí však být ukončeno společným správním aktem.*
43. Žalobkyně v žalobě tvrdila, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s námitkou, že se v řízení o dodatečném povolení stavby otázka týkající se snížení stanovených odstupových vzdáleností samostatně neposuzuje a nerozhoduje se o ní. K tomu soud podotýká, že žalovaný se s touto námitkou implicitně vypořádal na str. 10 napadeného rozhodnutí, když aproboval procesní postup stavebního úřadu Pardubice ohledně žádosti o povolení výjimek. Sama žalobkyně přitom žádost o povolení výjimek podala, soudu proto není zcela zřejmý význam uvedené námitky.
44. Stavební úřad Pardubice na str. 7 prvostupňového rozhodnutí podotkl, že i když byla žádost o povolení výjimky podána v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby, nic nebrání stavebnímu úřadu ve věci rozhodnout společným rozhodnutím. Žalovaný se pak na str. 10 napadeného rozhodnutí s tímto ztotožnil, když uvedl, že z § 140 správního řádu plyne, že správní orgán může správní řízení spojit tehdy, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisí nebo se týkají týchž účastníků.
45. Soud má procesní postup stavebního úřadu Pardubice, kterým usnesením poznamenaným do spisu spojil řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o výjimkách, za případný. Řízení o výjimkách se totiž týkalo týchž účastníků řízení, byť jejich užšího okruhu. Věcná souvislost obou řízení je zřejmá, neboť tyto se týkají téže stavby, případné povolení výjimek má vliv na rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Zákon spojení těchto řízení nevylučuje, stejně tak jako nevylučuje to, aby v obou věcech bylo rozhodnuto společným správním aktem.
46. Soud se zcela ztotožňuje se závěry správních orgánů, že žádosti o povolení výjimek nebylo lze vyhovět z důvodu nesouladu stavby s územním plánem obce X. Má-li totiž stavebník povinnost tvrzení a důkazní povinnost ve vztahu k souladu stavby s obecnými požadavky na výstavbu, má stejnou povinnost i ve vztahu k podmínkám, za jejichž splnění lze povolit z obecných požadavků na výstavbu výjimku (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, č. j. 11 A 123/2014-54).

47. Za situace, kdy nebylo možné žádosti o dodatečné povolení stavby, stejně jako žádosti o povolení výjimek, vyhovět z důvodu nesouladu stavby s územním plánem obce X, tím spíše bylo vhodné spojení obou řízení. Již z tohoto důvodu (tedy z důvodu rozporu stavby s územním plánem obce) je nepřipadná poznámka žalobkyně, že odstupové vzdálenosti alespoň 10 metrů ve smyslu § 25 odst. 3 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území není možné dodržet. Soud rovněž považuje za podstatné, že žalobkyně ani neuvedla konkrétní důvody, na základě kterých by výjimky měly být povoleny.

IV.e. K okruhu účastníků řízení

48. Žalobkyně v žalobě namítla, že okruh účastníků řízení byl vymezen nesprávně, především pak tuto skutečnost spojila s tím, že nedošlo k přerušení řízení a není tak znám výsledek řízení o určení charakteru přístupové komunikace. Námitku nedostatečného vymezení okruhu účastníků má soud za neurčitou a nekonkrétní, neboť žalobkyně v žalobě neoznačila žádnou osobu, která by neměla být účastníkem řízení či osobu, která účastníkem řízení být měla, ale správní orgány ji opomněly do okruhu účastníků řízení zahrnout. Z obsahu žaloby dále nijak nevyplývá, jak žalobkyně měla být v důsledku tvrzeného nesprávného vymezení účastníků řízení dotčena na svých právech.
49. Soud se i přes obecnou a neurčitou formulaci námítky nesprávného vymezení okruhu účastníků řízení jejich okruhem zabýval a dle obsahu správního spisu konstatuje, že vlastníci pozemků, ohledně nichž je vedeno deklaratorní řízení, a sice pozemků p. č. XD a XE, byli do okruhu účastníků řízení zahrnuti. Přerušení řízení a vyčkání výsledku řízení o určení charakteru přístupové komunikace by tedy nemělo na okruh účastníků žádný vliv.
50. Ze správního spisu, včetně obsažených rozhodnutí, dále plyne, že za účastníka řízení byl považován také M. V., nar. XA, ačkoli na žádném z výpisů z katastru nemovitostí, které si správní orgány v průběhu řízení obstaraly, není tato osoba uvedena jako vlastník některé z okolních nemovitostí. Z obsahu správního spisu nevyplývá, že by stavební úřady jinak ověřily, zda tato osoba je účastníkem řízení. Věcně soud uvádí následující. V průběhu řízení však byly stavebnímu úřadu adresovány námítky a vyjádření, v nichž byl nejen Ing. M. V., nar. XB (účastník), ale také M. V., nar. XA, uveden a podepsán. Soud ze správního spisu nezjistil jakýkoli přípis či námítky, adresované stavebnímu úřadu, v nichž by byl uveden a podepsán toliko M. V., nar. XA. Věcně pochybení tedy soud neobjevil.
51. Soud dále nahlédnutím do veřejné části katastru nemovitostí zjistil, že M. V., nar. XA, má ve společném jmění manželů s B. V. pozemek p. č. XF, který se nachází v blízkosti pozemku ve vlastnictví žalobkyně. Navíc s ohledem na to, že byly správním orgánům doručovány přípisy podepsané oběma M. V., lze mít za to, že i M. V., nar. XA, je, resp. byl by, obeznámen s průběhem a předmětem řízení. Ačkoli tedy správní orgány výslovně neověřily, z jakého důvodu je také M. V., nar. XA, účastníkem řízení, soud s ohledem na uvedené nemá za to, že jde o pochybení takového rázu, že by mělo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.
52. Soud shrnuje, že uvedené nemohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Jak soud uvedl již shora, žalobkyně okruh účastníků nezpochybnila konkrétní relevantní námitkou, neuvedla, jaký dopad do jejích práv mělo mít tvrzené nesprávné vymezení okruhu účastníků řízení. Soud proto mohl žalobkyni poskytnout v míře odpovídající obecnosti její námítky toliko obecnou odpověď. Ve vztahu k vymezení účastníků řízení

soud neshledal žádné významné pochybení, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Správní orgány nejsou obecně povinny ve svých rozhodnutích podrobně odůvodnit, z jakého důvodu je ta která osoba účastníkem řízení.

IV.f. Ke zbývajícím námitkám

53. Napadené rozhodnutí nelze považovat za nikterak překvapivé či nepředvídatelné. Žalobkyně byla s průběhem řízení seznamována, měla možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Rozhodnutí stavebního úřadu Sezemice o dodatečném povolení stavby neobstálo jako celek, a to již proto, že se tento stavební úřad vůbec nezabýval charakterem stavby. Námitka, že stavební úřad Sezemice původně stavbu dodatečně povolil, přičemž odvolací orgán mu následně nevytkl posouzení souladu s územním plánem, a správní orgány následně neodůvodnily, proč se odchýlily od právního názoru stavebního úřadu Sezemice, je proto irelevantní a napadené rozhodnutí z tohoto důvodu nepřezkoumatelné není.
54. Žalobkyně tedy na základě zrušeného rozhodnutí stavebního úřadu Sezemice o dodatečném povolení stavby nemohla nabýt legitimního očekávání, že stavba bude dodatečně povolena. To ani na základě údajně tvrzeného ujištění úřední osoby, která vydala původní rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a následně byla vyloučena pro podjatost, že danou stavbu bude možné dodatečně povolit. Předpokladem úspěšného dovolání se principu legitimního očekávání je existence ustálené, jednotné, dlouhodobé činnosti (nebo i nečinnosti) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132).
55. Povinností stavebního úřadu Pardubice nebylo v průběhu řízení upozorňovat na to, co konkrétně je třeba (nad rámec projektové dokumentace) doložit, aby stavba mohla být dodatečně povolena, a to již s ohledem na to, že byl zjištěn rozpor s požadavky stanovenými územním plánem. Stejně tak nebylo zákonnou povinností stavebního úřadu poskytnout žalobkyni před vydáním rozhodnutí výslovnou informaci, jaké rozhodnutí s jakým konkrétním obsahem bude ve věci vydáno, jak žalobkyně patrně naznačuje v žalobě.
56. Soud rovněž nedává za pravdu námitce, že žalovaný v napadeném rozhodnutí pochybil, když neuvedl, jakou konkrétní stavbu lze v dané ploše umístit. Nejedná se totiž o náležitost rozhodnutí, která by vyplývala ze zákona. Nicméně žalobkyně se z napadeného rozhodnutí dozvěděla, jaké parametry by stavba přibližně měla splňovat, aby mohla být povolena (viz vypořádání odvolací námitky na str. 11 až 12 napadeného rozhodnutí).
57. Jestliže žalovaný za účelem ověření stavu v dané lokalitě pořídil před vydáním rozhodnutí fotografie, aniž by o tom vyrozuměl účastníky řízení, nelze tomu ničeho vytknout. Žalovaný tyto fotografie založil do spisu, účastníci řízení měli poté možnost se s těmito fotografiemi seznámit, byli vyzváni k tomu, aby se seznámili s podklady pro vydání rozhodnutí. Žalobkyně sice uvádí, že byla tímto postupem zkrácena na svých právech, ale nespecifikuje, jak na svých právech byla zkrácena. Soud nemá za to, že žalobkyně na svých právech byla jakkoli zkrácena, neboť měla možnost na obsah těchto fotografií reagovat poté, co se s nimi mohla v rámci seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí obeznámit.

Z napadeného rozhodnutí se přitom ani nepodává, že by obsah těchto fotografií měl význam pro výrok napadeného rozhodnutí.

58. Soud závěrem poukazuje na to, že žalobkyni škoda v důsledku postupu správních orgánů v řízení o dodatečném povolení stavby ani v důsledku napadeného rozhodnutí stěží mohla vzniknout. Žalobkyně si, jak vyplývá ze správního spisu, byla vědoma toho, že pro stavbu je vyžadováno stavební povolení. Přesto zahájila realizaci stavby, dokončila ji a spoléhala se na to, že stavba bude dodatečně povolena. Bylo na žalobkyni, aby byla dostatečně uvědomělou a podala žádost o vydání stavebního povolení před zahájením realizace stavby. Pokud tak neučinila, realizovala stavbu s rizikem nejistého dodatečného povolení stavby v budoucnu.

V. Závěr a náklady řízení

59. Soud shrnuje, že předmětná posuzovaná stavba stěží respektuje charakter okolní zástavby. Proto má za odpovídající závěr správních orgánů o rozporu s územním plánem obce X. Námitky žalobkyně soud vyhodnotil jako nedůvodné a nezjistil jakékoli vady, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
60. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
61. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná. Žalovanému podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti.
62. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud v řízení neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Pardubice 31. květen 2023

Jan Dvořák v. r.
předseda senátu