



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobců: a) Bc. M. Š.
b) P. Š.
oba zastoupeni advokátkou Mgr. Lucií Kubínovou
sídlem kpt. Jaroše 158/3, Boskovice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno

za účasti: **Ing. J. K.**
zastoupeného advokátem JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D.
sídlem Kobližná 71/2, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2022, čj. JMK 91880/2022

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Účastníci řízení ani osoba na řízení zúčastněná nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobci, manželé Š., vlastní pozemky p. č. XA s rodinným domem (adresa X) a p. č. XB se zpevněnou plochou sloužící pro přístup do tohoto domu a příjezd do garáže; oba pozemky jsou v katastrálním území X, přičemž dále je vždy míněno toto katastrální území. Uvedené nemovitosti koupili manželé Š. od svých právních předchůdců, pana L. a paní H. (dále pro zjednodušení jen „L.“). Ti vybudovali zpevněnou příjezdovou plochu před domem v rozporu se stavebním povolením – udělali ji oproti projektu širší na obě strany, takže její vzdálenost od hranice se sousedním pozemkem p. č. XC ve vlastnictví Ing. K. (osoba zúčastněná na řízení) je v nejužším místě jen 0,4 m. Kvůli klesajícímu terénu je na této straně zpevněná plocha ukončena opěrnou zdí.
2. Krajský soud se případem již jednou zabýval a zrušil dodatečné stavební povolení, které na stavbu zpevněné plochy a opěrné zdi vydal Městský úřad Boskovice. Dospěl totiž k závěru, že tato stavba jako celek vyžadovala výjimku z obecných požadavků na výstavbu, konkrétně z požadavku, aby vzdálenost stavby od hranice sousedního pozemku činila min. 2 m (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2018, čj. 30 A 11/2017-110).
3. Z důvodu namítané podjatosti určil žalovaný, že úlohu stavebního úřadu bude nadále plnit Městský úřad Blansko. Ten vedl řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu a žádost L. zamítl rozhodnutím ze dne 22. 2. 2021 (dále též „rozhodnutí o výjimce“). V průběhu odvolacího řízení nabyli nemovitosti žalobci, ale ani oni nebyli v řízení o výjimce úspěšní. Krajský úřad podané odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 22. 6. 2021 (dále též „odvolací rozhodnutí ve věci výjimky“). Jelikož žádost o výjimku byla pravomocně zamítnuta, nemohl stavební úřad rozhodnout jinak než zamítnout žádost o dodatečné povolení stavby zpevněné příjezdové plochy a opěrné zdi. Stalo se tak rozhodnutím ze dne 9. 2. 2022 (dále též „rozhodnutí o dodatečném povolení“). Odvolání žalobců proti citovanému rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí ve věci dodatečného povolení“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobci u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 31. 8. 2022.

II. Argumentace žalobců

4. Žalobci navrhují napadené rozhodnutí zrušit. Jejich námitky směřují věcně proti předchozímu rozhodnutí o výjimce, protože samostatně ho napadnout nemohli.
5. Žalobci uvádějí, že pokud by měli zbourat opěrnou zeď a část zpevněné příjezdové plochy a nově postavit opěrnou zeď ve vzdálenosti 1,75 m od sousedova pozemku, přijdou o možnost bezpečného vjezdu do garáže a výjezdu z ní, protože je potřeba počítat i s tloušťkou nové zdi. Stavební úřad v této otázce vyšel ze tří výkresů vlečných křivek, přičemž podle dvou by byl vjezd do garáže vyhovující i po posunutí opěrné zdi. Avšak žalobci ke svému odvolání proti zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení přiložili odborné stanovisko společnosti Ostravské komunikace, jehož zpracovatel, Ing. V., vyhodnotil tyto dvě křivky jako účelové, respektive jako projektantské triky (příliš mnoho lomových bodů, zajištění do garáže nedosažitelnou rychlostí 1 km/hod). Ve stanovisku Ing. V. simuloval všechny možné varianty nájezdu do garáže a výjezdu z ní a dospěl k závěru, že při dodržení bezpečné vzdálenosti 0,5 m od opěrné zídky by při jejím posunutí

do vzdálenosti 2 m od hranice pozemků nebyl možný bezpečný vjezd do garáže ani výjezd z ní. Opěrnou zídku je možno posunout od hranice sousedního pozemku maximálně na vzdálenost 1,3 m. K žalobě žalobci připojili další, nové odborné stanovisko ze dne 28. 8. 2022, které vypracoval taktéž Ing. V. a které potvrzuje jeho předchozí závěry v této věci.

6. Kromě vlečných křivek vycházel stavební úřad také z fotografií stop pneumatik ve sněhu předložených vlastníkem sousedního rodinného domu, Ing. K. (osoba zúčastněná na řízení). Z těch ale vůbec není patrné, že se jedná o místo samé, není patrná ani trasa průjezdu vozidla či odměření bezpečnostních odstupů. Pokud měl stavební úřad pochybnosti o skutkovém stavu, měl si nechat vypracovat znalecký posudek nebo provést ohledání na místě či pokus o zajetí a vyjetí vozidlem z garáže. Totéž navrhuje žalobci i soudu.
7. Také další podmínky pro udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu byly podle žalobců splněny. Stavba ani její užívání neohrožuje sousední pozemky, stavby na nich, ani bezpečnost, zdraví nebo život osob. Naopak, opěrná zeď brání sesuvu zvýšeného terénu se zpevněnou plochou směrem na sousední pozemek Ing. K. Stavba je v souladu s územním plánem a nebrání údržbě stavby rodinného domu na sousedním pozemku. Požadovaný odsun opěrné zdi by nic nevyřešil. Pohledové vnímání situace kolem rodinného domu žalobců by zůstalo stejné, protože tento dům je – stejně jako ostatní stavby na ulicích N. Ch. a L. – vybudován na zvýšeném terénu. Odsun opěrné zdi o 0,25 m by nic nezměnil ani na údajném pronikání hluku, výfukových plynů a osvětlování oken sousedního domu. Tyto vlivy Ing. K. značně nadhodnocuje, navíc sousední rodinný dům ani sám neobývá.
8. Žalobci namítají porušení svého legitimního očekávání. Jejich stavba nenarušuje charakter okolní zástavby v lokalitě a rozhodně není na ulici N. Ch. ojedinělým jevem. Stejně situace se vyskytují i na ulici L., kde je výstavba ještě mladší. Dokonce i soused, Ing. K., vlastnil dříve další dům v ulici N. Ch., který má vjezd do garáže řešen podobně. Rozhodnutí žalovaného je tak překvapivé a nepředvídatelné.
9. Dále žalobci upozorňují, že podle aktuální právní úpravy se pro opěrné zdi do výšky 1 m, které nehraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi, nevyžaduje žádná forma povolení stavebního úřadu. Totéž platí i pro zpevněné plochy, které se obecně považují za terénní úpravy. U těch ani není nutné dodržet vzdálenost 2 m od hranice sousedního pozemku.
10. Samostatný žalobní bod pak tvoří námitka, že stavební úřad nerozhodl o celém předmětu řízení. Žalobci požádali o dodatečné povolení nejen na opěrnou zeď, ale i na část zpevněné příjezdové plochy u svého rodinného domu provedenou bez povolení. Stavební úřad však rozhodl pouze o stavbě opěrné zdi.

III. Argumentace žalovaného

11. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Doplnil pouze, že ze žaloby není zřejmé, kdy a za jakých okolností byly stavby v okolí, s nimiž žalobce svůj případ srovnává, vybudovány či povoleny. Z výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Brně čj. 30 A 11/2017-110 přitom vyplývá, že ne každou stavbu opěrné zdi je nutno hodnotit jako stavbu podmiňující bydlení v rodinném domě. Záleží na konkrétních okolnostech a ty mohly být v těchto případech odlišné. Dále žalovaný odkázal na popis stavby ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení, z něž vyplývá, že stavební úřad rozhodl o celé žádosti žalobců, tedy i o zpevněné ploše.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

12. Ing. K., jako vlastník sousedního rodinného domu a osoba na řízení zúčastněná, podal k věci obsáhlé vyjádření. V něm zrekapituloval dosavadní vývoj kauzy, vyjádřil se k jednotlivým námitkám žalobců a navrhl řadu důkazů na podporu svých tvrzení.

V. Řízení před krajským soudem

13. Ve věci proběhlo dne 25. 4. 2024 na žádost žalobců ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Obě strany i osoba zúčastněná při něm setrvaly na svých stanoviscích.
14. Zástupkyně žalobců uplatnila při jednání nový žalobní bod spočívající v tom, že namísto řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 stavebního zákona bylo vedeno opakované stavební řízení podle § 129 odst. 5 stavebního zákona. Sama uznala, že toto tvrzení nemá žádný předobraz v žalobě. Tento žalobní bod tak vyhodnotil krajský soud již při jednání jako opožděný, a proto se jím nezabýval.
15. Na jednání provedl soud dokazování následujícími důkazními prostředky:
- a) Znalecký posudek č. 119/2022, 17. 6. 2022, zpracovatel Ing. Miloš Kolouch, soudní znalec a autorizovaný inženýr pro dopravní stavby a městské inženýrství (č. l. 101-103 soudního spisu)
 - b) Vyjádření k poznámce Ing. V., 22. 6. 2022, zpracovatel Miroslav Patočka, autorizovaný technik pro dopravní stavby (č. l. 132 soudního spisu)
 - c) Opěrná zeď a část zpevněné příjezdové plochy u RD v X č. p. X, X – Odborné posouzení, 5. 8. 2022, Atelier malých okružních křižovatek, zpracovatel Ing. Petr Novotný, Ph.D., MBA, autorizovaný inženýr pro dopravní stavby a městské inženýrství (č. l. 124-130 soudního spisu)
 - d) Posouzení vjezdu do garáže rodinného domu – Průvodní zpráva, 28. 8. 2022, Ostravské komunikace, a. s., zpracovatel Ing. M. V., odbornost neuvedena (č. l. 13-14 soudního spisu), a vlečné křivky z března 2022, které tato zpráva komentuje (č. l. 12, 15-18 soudního spisu),
 - e) Fotografie opěrné zídky a zpevněné plochy před rodinným domem X, které předložila osoba zúčastněná na řízení (č. l. 83-86 soudního spisu)
16. Kromě toho přikládali žalobci a osoba zúčastněná ke svým podáním řadu listin, které již byly obsaženy ve správním spise. Těmi se dokazování neprovádí. Na ústním jednání pak zástupkyně žalobců shrnula důkazní návrhy nad rámec správního spisu, a to: zadat znalecký posudek hodnotící dosud vyhotovené vlečné křivky, místní šetření spojené s případným pokusem o zjetí do garáže, 5x video nahrávky současného způsobu zajiždění do garáže (zástupkyně je měla k dispozici pouze ve svém počítači), výsledk pana L. a paní H. (předchozí majitelé domu), a konečně i účastnický výsledek žalobců. Osoba zúčastněná na řízení zase kromě řady fotografií okolních staveb i jiného svého domu na téže ulici přiložených k jejímu vyjádření žádala provést dokazování navíc též znaleckým posudkem potvrzující snížení hodnoty jejího rodinného domu v důsledku realizace nepovolené stavby. Veškeré tyto důkazní návrhy krajský soud zamítl, neboť je vyhodnotil jako nadbytečné, jak vyplývá z dalšího výkladu.

VI. Posouzení věci krajským soudem

17. Žaloba není důvodná.

Právní úprava a judikatura

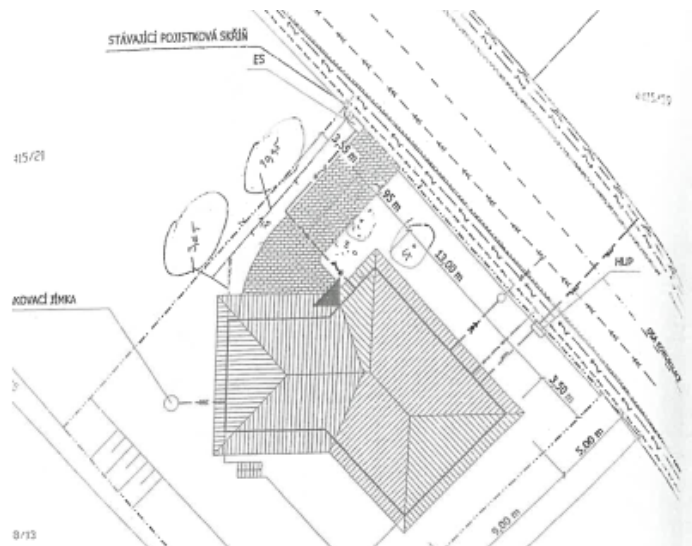
18. „Vzdálenost ... staveb souvisejících a podmiňujících bydlení umístěných na pozemku rodinného domu nesmí být od společných hranic pozemků menší než 2 m“ (§ 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném v době vydání odvolacího rozhodnutí ve věci výjimky).
19. Z citovaného ustanovení je možné povolit výjimku (§ 26 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území). Rozhoduje o ní stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci a je možné ji povolit pouze „v jednotlivých odůvodněných případech ... a jen pokud se tím neohroží bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu“ (§ 169 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v době vydání odvolacího rozhodnutí ve věci výjimky).
20. Pro výklad těchto ustanovení jsou klíčové následující závěry správních soudů a veřejného ochránce práv (ombudsmana).
21. Jestliže na řízení o udělení výjimky navazuje další řízení (zde řízení o dodatečném stavebním povolení), nelze rozhodnutí o výjimce napadnout u soudu samostatně, ale jen v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí. Žalobci proto postupovali správně. A soud musí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumat v rámci řízení o žalobě i zákonnost rozhodnutí o výjimce, neboť jde o podklad pro rozhodnutí o dodatečném stavebním povolení (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, čj. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS).
22. Rozsah soudního přezkumu je zde však omezený: „Možnost udělení výjimky z povinnosti respektovat obecné požadavky na výstavbu ... podléhá správnímu uvážení příslušného správního orgánu, tedy na povolení výjimky nemá žadatel právní nárok. To také znamená, že rozhodnutí o výjimce ... podléhá soudnímu přezkoumání pouze v omezeném rozsahu. Jak totiž vyplývá z dikce § 78 odst. 1 věty druhé s. ř. s. a z ustálené judikatury správních soudů k tomuto ustanovení, samotné správní uvážení přezkoumávají správní soudy pouze z toho hlediska, zda správní orgán nepřekročil meze svého správního uvážení či je nezneužil. Míra volnosti správního orgánu při rozhodování na základě správního uvážení je tedy limitována především zákazem libovůle, jenž pro orgány veřejné moci vyplývá z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu. Je-li však rozhodnutí správního orgánu řádně a logicky zdůvodněno, má-li oporu ve spisu a bylo-li přijato v řízení, v němž byla respektována procesní práva jeho účastníků, není správní soud oprávněn nabrazovat úvahu správního orgánu úvahou vlastní a dospět ke zrušení daného rozhodnutí toliko na základě odlišného hodnocení skutečností, jež byly předmětem správního uvážení“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, čj. 5 As 94/2013-23).
23. To, že správní orgán uplatňuje správní uvážení, jej pochopitelně nezavazuje povinnosti své rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnit. Zejména se musí vypořádat se splněním všech podmínek pro udělení výjimky (srov. sdělení veřejného ochránce práv ze dne 16. 4. 2014, sp. zn. 7337/2013/VOP, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/>).

24. V první řadě musí pro povolení výjimky existovat závažný důvod, tedy „*určité závažné důvody musí vylučovat, aby stavba byla realizována v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu (tak, aby povolení výjimky nebylo třeba). Takovým důvodem není sám o sobě fakt, že stavebník o povolení takové výjimky požádal*“ (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2013, čj. 10 A 141/2011-120).
25. Dále také musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Mezi ně patří i šetrnost k zájmům vlastníků sousedních pozemků, zajištění podmínek pro kvalitní bydlení apod. (srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 11. 2. 2015, sp. zn. 3459/2014/VOP, obdobně ve vztahu ke zkrácení odstupů ve stísněných poměrech sdělení veřejného ochránce práv ze dne 18. 1. 2016, sp. zn. 4706/2015/VOP). U vzájemných odstupů a vzdáleností staveb pro bydlení od hranic pozemků lze mezi obecné požadavky na výstavbu zařadit i požadavek na zajištění soukromí. U výjimky tak je nutné posoudit, zda i při kratších odstupových vzdálenostech lze ještě soukromí zajistit. Povolená výjimka nesmí úplně popřít účel těch ustanovení, od kterých se odchyluje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 1 As 96/2010-141). Obzvláště tam, kde jde o výjimku pro nepovolenou stavbu, pak platí, že stavební úřad musí brát ohled na ochranu práv dotčených vlastníků. Neboť „*nelze připustit, aby vlastník sousední nemovitosti byl krácen na vlastnických právech postupem stavebníka, který postaví stavbu bez stavebního povolení*“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 9. 2011, čj. 10 A 53/2011-39).
26. Pro úplnost dodejme, že k povolování výjimek existuje pro stavební úřady pracovní pomůcka – stanovisko odboru stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj „*Povolování výjimek z obecných požadavků na výstavbu*“, ze dne 17. 4. 2000, čj. K 143/00 (dostupné na webových stránkách ministerstva).
27. Pokud jde o dokazování, v řízení o dodatečném povolení platí, že stavbu lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem [§ 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona]. Důkazní břemeno tedy leží na stavebníkovi, resp. vlastníkovi „černé“ stavby. Judikatura z toho dovozuje, že stavebník „*má logicky stejnou povinnost i ve vztahu k podmínkám, za kterých lze povolit výjimku z obecných požadavků na výstavbu*“ (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2016, čj. 11 A 123/2014-54).
28. V řízení o žádosti podle stavebního zákona však nelze navrhovat důkazy kdykoliv. Platí zde přísná zásada koncentrace, takže námitky a důkazy k nim mohou účastníci uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Stavební úřad o tom však musí účastníky řízení v předvolání k ústnímu jednání poučit (§ 112 odst. 1 stavebního zákona aplikovaný v řízení o dodatečném povolení stavby přiměřeně na základě § 129 odst. 2 stavebního zákona). Dalším okamžikem koncentrace v řízeních zahajovaných na žádost je pak vydání prvostupňového rozhodnutí. V odvolání už totiž není možno vznášet nové námitky a předkládat nové důkazy, pokud účastníkovi řízení nic nebránilo je uplatnit v řízení na prvním stupni (§ 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). A tato koncentrace se „*přenáší i do řízení o žalobě proti rozhodnutí před správními soudy. Žalobce zde tudíž nemůže uplatňovat taková tvrzení a důkazy, která by nemohl úspěšně vznášet v odvolacím řízení, tedy takové, u nichž mu nic nebránilo je navrhnout již v řízení před správním orgánem*“

prvního stupně, avšak ke své škodě tak neučinil“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2021, čj. 30 A 16/2020-86).

Skutková zjištění

29. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul ze správního spisu a z dokazování před soudem (které proběhlo při výše zmíněném ústním jednání ve věci), a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
30. Rodinný dům patřící dnes žalobcům navrhl v roce 2005 projektant takovým způsobem, že jeho čelní stěnu, včetně vstupu a vrat do garáže, umístil šikmo vůči ulici N. Ch. (viz obrázek níže). Zpevněnou plochu zajišťující přístup k takto natočenému domu navrhl obloukového tvaru, avšak z projektu není možné vyčíst řadu důležitých informací. Především chybí vzdálenost okraje zpevněné plochy od hranice se sousedním pozemkem p. č. XC. Stavební úřad podrobnými výpočty nakonec dovedl, že mělo jít o vzdálenost 1,75 m, a osoba zúčastněná na řízení to nezpochybňuje. Z projektu také není jasné, jak měla být zpevněná plocha (jež musela být vzhledem k terénní konfiguraci nutně zvýšena oproti rostlému terénu) vlastně zakončena – zda opěrnou zdí, nebo svahem. Hlavním zdrojem pozdějších problémů se však stal fakt, že zpevněná plocha se vcelku brzy před vraty garáže stáčí, takže by v navržené podobě neumožňovala jednoduché a pohodlné zjetí do garáže a vyjetí z ní. Městský úřad Boskovice jako stavební úřad však přes všechny popsané vady projekt ověřil ve stavebním řízení pro účely vydání stavebního povolení ze dne 5. 1. 2007. A jako silniční správní úřad vydal dne 7. 2. 2007 také rozhodnutí o připojení domu k místní komunikaci – ulici N. Ch.



31. V říjnu 2011 oznámil pan L. sousedům, že se chystá na svém pozemku postavit betonovou opěrnou zeď o výšce maximálně 1 m. Teprve v roce 2014, tedy až dva roky po kolaudaci jejich rodinného domu v roce 2012, dokončili L. opěrnou zeď o výšce dosahující ve skutečnosti až 2 m od rostlého terénu a zpevněnou příjezdovou plochu na ní. Oproti projektu rozšířili zpevněnou plochu na obě strany, tedy jak směrem do středu svého pozemku, tak i směrem k hranici s pozemkem p. č. XC patřícím Ing. K. Výsledná šířka sjezdu z ulice N. Ch. činila asi 8,5 m a vzdálenost opěrné zdi od hranice se sousedním pozemkem byla v nejužším místě 0,4 m.

32. Městský úřad Boskovice jako stavební úřad začal věc řešit jako nepovolenou stavbu. Poté, co zdejší soud zrušil jím vydané dodatečné stavební povolení ze dne 7. 7. 2015 (výše citovaným rozsudkem čj. 30 A 11/2017-110), vznesl Ing. K. úspěšně námitku podjatosti vedoucího stavebního úřadu v Boskovicích a věc byla předána Městskému úřadu Blansko. V souladu se závěry soudu podali manželé L. žádost o vydání výjimky z obecných požadavků na výstavbu. Nový stavební úřad provedl dne 7. 1. 2021 ústní jednání spojené s místním ohledáním, přičemž účastníky řízení v oznámení poučil, že své námitky a důkazy mohou uplatňovat nejpozději na tomto ústním jednání. L. se jej zúčastnili. Stavební úřad jejich žádost o výjimku zamítl rozhodnutím ze dne 22. 2. 2021.
33. Stavební úřad v Blansku vyšel ze dvou důležitých předpokladů. Za prvé, stavbu označil nikoliv za stavbu od počátku nepovolenou, ale za stavbu provedenou v rozporu s vydaným povolením. V návaznosti na to pak složitými výpočty z nedostatečně okótovaného projektu domu dovedl, že správná vzdálenost okraje zpevněné plochy od sousedního pozemku měla být 1,75 m. Poté se věnoval otázce, zda by stavba provedená v souladu s projektem, tedy umístěná ve vzdálenosti 1,75 m od sousedního pozemku, mohla sloužit svému účelu a umožňovala bezpečné zajištění do garáže rodinného domu L. Dospěl k závěru, že by tomu tak bylo, a tudíž požadovaná výjimka není nutná. K dispozici měl při tom pět podkladů, z nichž vycházel, a to:
- a) vlečná křivka nedatovaná a neautorizovaná (zpracovatelem je podle grafické podobnosti s následujícím podkladem zřejmě Josef Novák), dodaná L. dne 13. 11. 2020 – s vyhovujícím výsledkem při vzdálenosti 1,75 m od společné hranice,
 - b) vlečná křivka nedatovaná, zpracovatel Josef Novák, autorizovaný technik pro dopravní stavby, dodaná L. dne 13. 1. 2021 – s nevyhovujícím výsledkem při vzdálenosti 1,75 m od společné hranice,
 - c) vlečná křivka datovaná IX/2020, zpracovatel Miroslav Patočka, autorizovaný technik pro dopravní stavby, dodaná Ing. K. dne 4. 12. 2020 – s vyhovujícím výsledkem i při vzdálenosti 2 m od společné hranice,
 - d) informace od Ing. K. o zkoušce zajetí do garáže dvěma různými auty, kterou provedl za účasti L. dne 8. 5. 2014, doložená fotografiemi, dodaná Ing. K. dne 4. 12. 2020 – svědčí o možnosti zajetí do garáže i při vzdálenosti více než 2 m od společné hranice,
 - e) fotografie stop pneumatik ve sněhu a měřidla na zpevněné ploše domu L. pořízené zástupcem Ing. K. dne 19. 1. 2021, včetně jeho čestného prohlášení, dodané Ing. K. dne 22. 1. 2021 – svědčí o možnosti zajetí do garáže s velkým odstupem od nynější opěrné zdi.
34. K tomu stavební úřad ještě nad rámec nutného odůvodnění dodal, že ani není jisté, zda by výjimka nebyla též v rozporu s požadavkem na zachování pohody bydlení v sousedním domě.
35. L. se proti rozhodnutí o výjimce odvolali. Dne 24. 5. 2021 se stali novými vlastníky pozemků s domem a zpevněnou příjezdovou plochou žalobci. V řízení o odvolání svých předchůdců nebyli nijak aktivní a žalovaný podané odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 22. 6. 2021. Potvrdil názor stavebního úřadu, že výjimka by neměla být udělena v případě, že je možné i jiné řešení. Na odvolací námitku L., že bezpečnostní odstup od překážky by měl být podle technických podmínek TP171 minimálně 0,5 m, žalovaný

odpověděl, že jednak technické podmínky nejsou závazné, a jednak umožňují snížit v omezeném prostoru odstup až na 0,25 m. K námitce, že stavební úřad porušil legitimní očekávání, poukázal na to, že není zřejmé, zda obdobné stavby, na které odvolatelé poukazovali, nebyly povoleny ještě před rokem 2006, tedy před účinností vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, která se uplatnila v nynějším řízení o výjimce.

36. Stavební úřad v Blansku na základě toho zamítl žádost o dodatečné povolení stavby zpevněné příjezdové plochy a opěrné zdi rozhodnutím ze dne 9. 2. 2022. Proti tomu se žalobci odvolali a v průběhu odvolacího řízení předložili stavebnímu úřadu další podklady týkající se možnosti zajet bezpečně do garáže:
- f) čtyři vlečné křivky datované březem 2022, zpracovatel Ing. Martin Venglář, odbornost neuvedena – s nevyhovujícím výsledkem při vzdálenosti 2 m od společné hranice a závěrem, že maximální možný odstup by mohl být 1,3 m,
 - g) e-mailová komunikace paní Š. s Ing. Venglářem na téma vypovídací hodnoty dříve zpracovaných vlečných křivek.
37. Také Ing. K. doložil v odvolacím řízení nový podklad, a to notářský zápis, který však pouze zaznamenává jeho výpověď o zkoušce zajetí do garáže dvěma různými auty, zmíněné výše, kterou provedl za účasti L. dne 8. 5. 2014. Žalovaný nicméně konstatoval, že všechny tyto podklady měli účastníci možnost předložit již v řízení o povolení výjimky, které již bylo pravomocně skončeno. Odvolání žalobců proti rozhodnutí o dodatečném povolení poté zamítl napadeným rozhodnutím ze dne 17. 6. 2022.

Právní posouzení

38. Již na první pohled je nedůvodná námitka žalobců, že stavební úřad v Blansku nerozhodl o celém předmětu řízení. Zamítavým rozhodnutím se totiž logicky zamítá celá podaná žádost. Nároky na vymezení předmětu řízení tu nejsou tak veliké jako u rozhodnutí, kterým se stavba povoluje, nebo kterým se ukládá nějaká povinnost. V tomto konkrétním případě navíc ani nemohou vzniknout žádné pochybnosti, neboť stavební úřad ve výroku rozhodnutí o dodatečném povolení stavbu přesně popsal, a to zcela v souladu s podanou žádostí, tedy včetně části zpevněné příjezdové plochy.
39. Jakoukoliv skutkovou oporu postrádá žalobní bod, podle nějž stavba žalobců podle předpisů účinných v době vydání napadeného rozhodnutí nevyžadovala žádný typ povolení nebo opatření ze strany stavebního úřadu. Žalobci sami uvádějí, že se to týká pouze zdi do výšky 1 m, aniž by tvrdili, že jejich opěrná zeď tento požadavek splňuje. Naopak ze spisu vyplývá, že opěrná zeď je v zadní části vyšší, a to je ještě u paty dosypána materiálem nad úroveň původního rostlého terénu. Nadto zeď v přední části dosahuje téměř až k ulici N. Ch., takže fakticky hraničí s veřejným prostranstvím. Ostatně otázku, zda daná stavba vyžaduje stavební povolení, implicitně vyřešil krajský soud už ve svém výše citovaném předchozím rozsudku čj. 30 A 11/2017-110.
40. Stejně nepodložená je i výtká, že stavební úřad porušil legitimní očekávání žalobců. Žalobci totiž netvrdí, natož aby jakkoliv doložili, že v okolí se nacházejí stavby, které by za podobných okolností a za totožné právní úpravy obdržely výjimku z obecných požadavků na výstavbu, o jakou v nynějším případě usilovali žalobci. Spokojili se jen s obecným tvrzením, že se v okolí nacházejí jiné stavby opěrných zdí a zpevněných ploch podobných té jejich, aniž by se namáhali zjišťovat, zda jde o stavby povolené, či nikoliv.

Za těchto okolností bylo zbytečné provádět důkazy fotografiemi, které navrhovala osoba zúčastněná na řízení, aby prokázala, že jde o stavby odlišných parametrů.

41. Pokud jde o samu podstatu věci, to znamená, zda stavební úřad měl vydat žalobcům výjimku z obecných požadavků na výstavbu, ani zde nemají žalobci pravdu. Krajský soud se s ohledem na výše citovanou judikaturu zcela ztotožňuje s výchozím předpokladem obou správních orgánů, že totiž pro výjimku není místo tam, kde situace umožňuje jiné řešení. Soud k tomu poznamenává, že stavební úřad byl vůči žalobcům ještě vstřícný. Podle soudu by bylo možné akceptovat v dané situaci dokonce i myšlenku, že vůbec není nutné, aby žalobci do své garáže zajeli autem. Ani taková úvaha by nejspíš nevybočila z mezí správního uvážení, pokud by byla řádně zdůvodněna. Vždyť osoba zúčastněná na řízení nepožaduje nic víc, než aby žalobci upravili svou stavbu tak, jak si ji jejich předchůdci nechali sami navrhnout a úředně povolit. Pokud byla zpevněná plocha vyprojektována diletsky a neumožňuje v navržené podobě zajetí do garáže, nespátrával by soud nic nespravedlivého na tom, kdyby to šlo k tíži jejím vlastníkům. Oním „jiným řešením“ by tak mohla být i změna účelu užívání garáže např. na dílnu a parkování by se dalo řešit na zpevněné ploše před domem, ať již pod širým nebem, nebo vybudováním krytého stání. Prostorná je tato plocha dost, jak osvědčují fotografie ve správním spise, i ty, které soud provedl jako důkaz na jednání.
42. Stavební úřad a žalovaný se nicméně ve svých úvahách tímto směrem nevydali. Místo toho v řízení o výjimce řešili otázku, zda by zpevněná příjezdová plocha umožnila žalobcům bezpečně zajet do garáže i po jejím zúžení a odsunutí jejího okraje od hranice se sousedním pozemkem na původně navrženou a povolenou vzdálenost 1,75 m. A krajský soud nemá jejich úvahám v tomto směru co vytknout. Oba úřady vycházely z podkladů, které měly k dispozici a které i podle krajského soudu převážně svědčí pro to, že bezpečné zajetí do garáže možné bude. Předchůdci žalobců nevyužili možnosti navrhnout v tomto řízení nějaké další důkazy, které by dosavadní skutková zjištění vyvrátily. Přitom správně měli takové důkazní návrhy vznést nejpozději na ústním jednání konaném dne 7. 1. 2021. Podruhé pak bylo řízení zkoncentrováno poté, co stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí o výjimce. A žalobci, obrazně řečeno, „vstoupili do bot“ svých právních předchůdců a převzali řízení o výjimce ve fázi, kdy již nebylo možné – s ohledem na výše popsanou zásadu koncentrace – nové důkazy navrhovat. Toho si měli být při koupi domu vědomi.
43. Ale i kdyby soud vyložil ustanovení o koncentraci řízení ve prospěch žalobců tak, že oni sami nemohli důkazy na podporu svých tvrzení navrhnout dříve, než dům se zpevněnou příjezdovou plochou a opěrnou zdí nabyli do vlastnictví, nijak by jim to nepomohlo. Žalobci totiž, ačkoliv se stali vlastníky uvedených staveb již v průběhu odvolacího řízení k žádosti o výjimku, předložili ke své škodě nové důkazy až v odvolacím řízení týkajícím se žádosti o dodatečné povolení. Zde už pro ně však není místo. Řízení o výjimce bylo v té době pravomocně skončeno. Šlo o řízení o předběžné otázce a stavební úřad i žalovaný museli z jeho výsledků vycházet. V řízení o žádosti je to především žadatel, kdo by měl být aktivní a snášet důkazy na podporu svých tvrzení, aby mohl správní orgán jeho žádosti vyhovět. A jak vyplývá z výše citované judikatury, tvrzeními a důkazy, které vznesl žadatel ve správním řízení opožděně, se nemusí zabývat ani soud. Zde by tedy mohl tento rozsudek skončit – soud by býval mohl veškeré důkazní návrhy žalobců i osoby zúčastněné na řízení zamítnout a věcnou podstatou žalobních námitek by se nezabýval.

44. Pro zvýšení přesvědčivosti svých závěrů nicméně krajský soud dodává, že ani po připuštění a zhodnocení důkazů, které žalobci navrhli až v odvolacím řízení o dodatečném povolení stavby, resp. které přiložili ke své žalobě, by nemohl dospět k jinému výsledku. Tyto důkazy totiž nejsou přesvědčivé a spolehlivé je vyvrací ty důkazy, které předložila soudu osoba zúčastněná na řízení (a které musel soud v zájmu zachování rovnosti zbraní provést taktéž). Zejména odborné posouzení Ing. Novotného, Ph.D., MBA, vysvětluje velmi srozumitelně, a přitom s patřičnou odbornou erudicí, jakým způsobem se vyvíjely normy a pomůcky pro tvorbu vlečných křivek. Vyplývá z něj, že vlečné křivky vytvářené v počítačových programech mají neopodstatněně velkou rezervu, která je dimenzovaná pro provoz na frekventovaných místních komunikacích, ale není adekvátní pro zajištění do garáže po vlastním pozemku – vede k naddimenzování potřebného prostoru. Autor posouzení také hájí možnost použít rychlost 1 km/hod při samotném manévrování ve vratech garáže. Dospívá pak k jednoznačnému výsledku, že bezpečné zasetí do garáže žalobců i vyjetí z ní by bylo možné dokonce i v případě, že by svou opěrnou zeď posunuli na vzdálenost 2 m od hranice sousedního pozemku. Znalecký posudek Ing. Koloucha, který také předložila osoba zúčastněná na řízení, k tomu dodává, že další prostor pro manévrování s vozidlem by bylo možné získat tím, že by opěrná zeď nevystupovala nad úroveň zpevněné plochy, jako je tomu nyní, ale její horní část by byla pojízdná a vybavená pouze úzkým zábradlím, které by manévrovací prostor zužovalo jen minimálně.
45. Za této důkazní situace by soud neměl důvod pořizovat znalecký posudek nebo provádět ohledání na místě samém. I po provedení a zhodnocení opožděně navržených důkazů převažují ty, které jasně svědčí o tom, že do garáže bude možné bezpečně zasetí i bez vydání výjimky. Proto musí soud konstatovat, že žaloba je nedůvodná, neboť udělení výjimky nebylo nutné. To, zda případně byly splněny další podmínky pro její vydání, už pochopitelně nehraje žádnou roli.

VII. Náklady řízení

46. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
47. O nákladech osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Nic takového se v tomto řízení nestalo.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel,

jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 25. 4. 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu