



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobkyně: **M. K.**
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Ing. Ladislavem Šmardou
sídlem Černochova 265/8, 779 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

za účasti: **C. a. s., IČO X**
sídlem Č. 2510/19, X P. 9

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2022, č. j. KUOK 81410/2022

takto:

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

Odůvodnění:
A) Vymezení věci

1. Městský úřad Št. (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 16. 2. 2022 pod č. j. 00532/2022/STEP podle § 94p odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), společné povolení pro novostavbu rodinného domu na pozemcích parc. č X, st. XA, st. XB a XC v k. ú. X. Žalobkyně, která je vlastníkem sousedních nemovitostí, konkrétně

domu na pozemku parc. č. XD, k němuž povolená stavba rodinného domu svou jižní stěnou přiléhá, uplatňovala ve společném územním a stavebním řízení proti záměru námítky a následně proti rozhodnutí stavebního úřadu brojila odvoláním.

2. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že do jeho odůvodnění doplnil vypořádání námitek žalobkyně, a podle § 90 odst. 5 správního řádu ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil.

B) Shrnutí obsahu podání účastníků

3. Žalobkyně se žalobou domáhala vyslovení nicotnosti, popřípadě zrušení napadeného rozhodnutí včetně rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobní body soud stručně shrnuje takto:
 - a) Rozhodnutí jsou nicotná, neboť ve věci rozhodoval věcně nepřislušný Městský úřad Š., namísto Stavebního úřadu pro Olomoucký kraj, příslušného podle § 18 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „NStZ“).
 - b) Nebyl splněn předpoklad pro vedení společného řízení, neboť žalobkyně neudělila souhlas se stavbou ve smyslu § 96 stavebního zákona, naopak s ní vyslovila nesouhlas.
 - c) Správní orgány zanedbaly vyhodnocení vlivů záměru na stavbu žalobkyně. Nelze srovnávat opěrné účinky dosavadní stavby dřevěné kůlny s opěrnými účinky zděného rodinného domu. Výkopové i jiné technické práce mohou mít na statiku a celkový stav objektu žalobkyně devastující účinky. Napojením staveb dojde také k porušení požárních a bezpečnostních předpisů a ke změně ve svodu a odtoku srážek s přímými dopady na existující stavby žalobkyně. Stanoviska jsou neúplná a absentují v nich zásadní právní skutečnosti.
 - d) Nebyly splněny podmínky § 94m odst. 3 stavebního zákona pro upuštění od ohledání na místě a v rozhodnutí chybí přezkoumatelná úvaha odůvodňující postup stavebního úřadu.
 - e) Byla porušena zásada dvojinstančnosti. S námitkami žalobkyně se vypořádal až žalovaný, čímž bylo žalobkyni upřeno právo brojit proti úplnosti a správnosti vypořádání jejích námitek.
4. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. K námitce věcné nepřislušnosti poukázal na odsunutí vzniku nové soustavy stavebních úřadů až od 1. 7. 2024. Souhlas žalobkyně se stavebním záměrem nebyl podle žalovaného potřebný, neboť stavební úřad neschvaloval stavební záměr vydáním společného souhlasu, nýbrž o něm rozhodl ve společném řízení, přičemž volba režimu schvalování stavby náleží žadateli. Dále zdůraznil, že stavba byla schválena jako samonosná a o žádnou stavbu se neopírá, toliko k sousední stavbě přiléhá, což je zcela v souladu s požadavkem Územního plánu Š. provádět buď kompaktní řadovou zástavbu nebo do sevřených řad uspořádaných pozemků a staveb rodinných domů. Dokumentace stavby je podle žalovaného dostatečná a žalobkyně netvrdila konkrétní negativní účinky stavby na její nemovitosti. Dále žalovaný uvedl, že místní šetření není v daném typu řízení povinné, přičemž usoudil-li stavební úřad, že mu jsou poměry staveniště známy a že je žádost úplná a dostatečná, mohl od něj ustoupit. K vytýkanému nevypořádání námitek stavebním úřadem žalovaný připomněl zásadu jednotnosti řízení a poukázal na judikaturu zapovídající „úřednický ping-pong“.

5. Žalobkyně v replice zdůraznila, že požadavky pro nejméně přísný režim (územní souhlas) se bezesporu aplikují i pro režim přísnější (územní rozhodnutí), neboť se jedná o minimální standard. Nezdůvodnění splnění podmínek pro využití diskreční pravomoci upustit od místního šetření podle žalobkyně činí rozhodnutí nepřezkoumatelným. K vypořádání námitek žalobkyně uvedla, že odvolací orgán sice může v odvolacím řízení napravit pochybení stavebního úřadu, avšak jen tehdy, nedojde-li přitom k újmě na právech účastníků. V posuzovaném případě bylo ale žalobkyni znemožněno brojit proti nesprávnému vypořádání jejích námitek, takže bylo postupem žalovaného porušeno její právo na spravedlivý proces.

C) Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O věci rozhodl při jednání, na němž účastníci setrvali na svých stanoviscích.

Nicotnost

7. Žalobkyně se eventuálním petitem domáhala vyslovení nicotnosti a zrušení žalobou napadeného rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňového. Podle § 76 odst. 2 věty první s. ř. s. *zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.* Podle § 77 odst. 1 správního řádu *je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný.* Podle žalobkyně rozhodnutí stavebního úřadu právě takovou vadou trpí, neboť jej vydal věcně nepřislušný Městský úřad Š., namísto Stavebního úřadu pro Olomoucký kraj.
8. Žalobkyně se mylí, což jí ostatně již sdělil žalovaný na str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí s odpovídající právní argumentací, kterou však žalobkyně v žalobě nijak nereflektovala.
9. NStZ byl ve Sbírce zákonů vyhlášen dne 29. 7. 2021, přičemž jednou ze zásadních změn, kterou měl přinést, bylo opuštění smíšeného modelu veřejné správy a vytvoření nové soustavy plně státem řízené stavební správy, jejímiž základními kameny měly být krajské úřady se svými územními pracovišti. S účinností od 1. 1. 2022 [§ 335 písm. b) NStZ] byla nová soustava stavební správy „papírově“ zřízena (§ 15 až 18 NStZ), přičemž mělo dojít k jejímu postupnému personálnímu a materiálnímu naplňování tak, aby do 1. 7. 2023, kdy měl nabýt účinnosti celý NStZ, mohly tyto úřady plně fungovat. Následně ale zákon č. 195/2022 Sb. vložil s účinností od 1. 7. 2022 do NStZ § 334a nazvaný *Zvláštní ustanovení o použitelnosti v přechodném období*, podle něhož se ve věcech záměrů má v přechodném období od 1. 7. 2023 do 30. 6. 2024 postupovat podle dosavadních právních předpisů, a poté byl NStZ změněn zákonem č. 152/2023 Sb. s účinností od 1. 7. 2023 tak, že byla část nové soustavy stavební správy (konkrétně Nejvyšší stavební úřad, Specializovaný a odvolací stavební úřad a krajské stavební úřady) uplynutím dne 30. 6. 2023 zrušena (viz čl. II bod 1 zákona č. 152/2023 Sb.) a obecná účinnost NStZ posunuta na 1. 1. 2024. Stavební úřad pro Olomoucký kraj tudíž sice od 1. 1. 2022 formálně existoval, avšak nemohl vykonávat žádnou působnost, a následně byl dnem 30. 6. 2023 zrušen. Městský úřad Š. byl tudíž v posuzované věci věcně i místně příslušným obecným stavebním úřadem (§ 94j odst. 1, § 13 odst. 1 stavebního zákona) a jím vydané rozhodnutí tak není v uvedeném smyslu nicotné. Žalobní bod a) je tudíž nedůvodný.

Absence souhlasu podle § 96 stavebního zákona

10. Podle žalobkyně nebyly splněny podmínky pro vedení společného řízení, neboť došlo k umístění stavby ve vzdálenosti nižší než 2 m od společné hranice a v takovém případě vyžaduje stavební zákon souhlas vlastníka sousedního dotčeného pozemku. Je-li souhlas vlastníka dotčené sousední nemovitosti nutný k vydání územního souhlasu stavebního úřadu, tím spíše podle žalobkyně musí být dán pro vydání územního rozhodnutí. Zásah do vlastnického práva je podle žalobkyně možný pouze se souhlasem vlastníka nebo ve veřejném zájmu, ona ale vyjádřila svůj nesouhlas.
11. Žalobkyně stejnou námitku uplatnila již v odvolání a žalovaný se s ní dostatečně a věcně správně vypořádal na str. 9 až 11 napadeného rozhodnutí. Krajský soud by sice mohl pouze odkázat na argumentaci žalovaného, pokusí se však ještě jednou, jinými slovy, žalobkyni vysvětlit, proč jsou její úvahy zcela mylné.
12. Předně je třeba uvést, že je v uvedené souvislosti zcela nerozhodné, v jaké vzdálenosti od hranice pozemku je záměr umísťován. V posuzované věci se jedná o jednopodlažní nepodsklepený rodinný dům, tj. stavbu, která není vyjmenovaná v § 79 odst. 2 stavebního zákona mezi záměry nevyžadujícími rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, ani v § 103 stavebního zákona mezi záměry nevyžadujícími stavební povolení ani ohlášení, je vyjmenovaná toliko mezi záměry v § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, u nichž postačí ohlášení stavebnímu úřadu, přičemž ohlašované stavby jsou zase vyjmenovány v § 96 odst. 2 písm. b) stavebního zákona mezi těmi, pro jejichž umístění postačuje územní souhlas. To znamená, že bez ohledu na vzdálenost stavby předmětného rodinného domu od hranice pozemku žalobkyně, byl stavebník povinen obstarat si k jeho realizaci alespoň územní souhlas podle § 96 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, a následně učinit ohlášení a získat souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru podle § 106 odst. 1 stavebního zákona, nebo si obstarat tzv. společný souhlas ve smyslu § 96a stavebního zákona.
13. Podle § 96 odst. 1 stavebního zákona místo územního rozhodnutí stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Podle odst. 3 téhož ustanovení má žádost o vydání územního souhlasu podobu oznámení záměru, jehož obsahové náležitosti stanoví podle odst. 11 téhož ustanovení prováděcí právní předpis, přičemž k tomuto oznámení je třeba podle písm. d) mj. připojit na situačním výkresu vyznačené souhlasy osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno. Podle odst. 4 téhož ustanovení je-li oznámení záměru úplné a je-li záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 90, vydá stavební úřad územní souhlas do 30 dnů ode dne podání oznámení, přičemž se oznámení záměru se neprojednává v územním řízení a o námitkách osob podle odstavce 3 písm. d) se nerozhoduje, toliko se jim podle spolu s ověřeným situačním výkresem územní souhlas doručí. Územní souhlas není rozhodnutím ve smyslu správního řádu a nelze se proti němu odvolat, lze jej však přezkoumat v přezkumném řízení.
14. Z uvedeného shrnutí vyplývá, že územní souhlas je institutem stavebního práva, jímž lze dosáhnout účelu sledovaného územním rozhodnutím. Podle § 4 odst. 1 stavebního zákona „*stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány a aby v případě, kdy lze za podmínek tohoto zákona vydat v dané věci, zejména u jednoduchých staveb, pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování záměru.*“ Územní souhlas je tak, vedle tzv. zjednodušeného územního řízení, jedním z uvedených zjednodušujících postupů, jejichž cílem je zracionalizovat, zjednodušit a

zrychlit dosažení cíle, jinak sledovaného územním rozhodnutím. Dalším projevem principu přednostního využívání zjednodušujících postupů ve smyslu § 4 odst. 1 stavebního zákona je i zákonem č. 225/2017 Sb. zakotvená úprava společného územního a stavebního řízení v § 94j až 94p stavebního zákona.

15. Povinnost stavebních úřadů využívat přednostně zjednodušující postupy však nevylučuje právo stavebníka zvolit si nadále dva procesy v samostatných krocích namísto jednoho, stejně jako jeho oprávnění požádat o „klasické“ územní rozhodnutí, ačkoli z hlediska kategorie záměru by postačoval oznamovací, resp. ohlašovací režim a jemu odpovídající souhlas. Stavební úřad by měl sice žadatele k využití administrativně méně náročného procesu vést, není však oprávněn zkoumat důvody, které vedly stavebníka k výběru příslušného schvalovacího režimu či mu dokonce konkrétní schvalovací režim vnucovat, obzvláště je-li pravděpodobné, či dokonce zřejmé, že by pro jednodušší režim, než stavebník zvolil, nebyly splněny podmínky.
16. V posuzovaném případě stavebník zvolil zjednodušenou formu tzv. společného řízení podle § 94j a násl. stavebního zákona, nikoli však nejjednodušší možnou formu povolovacího režimu v podobě společného souhlasu ve smyslu § 96a stavebního zákona. Pravděpodobným důvodem bylo přitom zřetelně přesvědčení stavebníka o tom, že by se mu nepodařilo splnit podmínku § 96 odst. 3 písm. d) stavebního zákona, tj. připojit k oznámení záměru souhlas žalobkyně vyznačený na situačním výkresu. V případě, že by totiž stavebník k oznámení záměru souhlas dotčeného vlastníka sousední nemovitosti nedoložil, musel by stavební úřad postupovat podle § 96 odst. 5 stavebního zákona, tj. vyzvat stavebníka k jeho doložení, poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, a následně rozhodnout usnesením o provedení územního řízení. Pokud tedy stavebník tušil či věděl, že je pro něj podmínka získání souhlasu žalobkyně nesplnitelnou, bylo logické požádat přímo o vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení, a to zjednodušeně alespoň ve formě společného povolení. K žádosti o vydání společného povolení je stavebník povinen připojit listiny uvedené v § 94l stavebního zákona, a dále specifikované v § 7a a příloze č. 6 vyhlášky č. 503/2006 Sb., mezi něž však souhlas vlastníků sousedních nemovitostí nepatří. Souhlas, který stavebník předložit musí podle § 94l odst. 2 písm. a) stavebního zákona, je jen souhlas k umístění a provedení stavebního záměru podle § 184a stavebního zákona, tj. souhlas vlastníka pozemku nebo stavby, má-li být stavba prováděna na cizím pozemku nebo stavbě. To však není tento případ, neboť stavebník nestaví na pozemku ani stavbě žalobkyně.
17. Vlastníci sousedních nemovitostí, tj. osoby, jejichž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno, jsou ve smyslu § 94k písm. e) stavebního zákona účastníky společného řízení, jimž jsou v tomto řízení zachována všechna práva, která by jim náležela v případě, pokud by byla obě řízení (tj. územní a stavební) vedena odděleně. Těmto osobám tak podle § 94m stavebního zákona musí stavební úřad nejméně 15 dnů před ústním jednáním oznámit zahájení řízení a upozornit je na to, že nejpozději při tomto jednání mohou uplatnit své námitky, jinak k nim nebude přihlédnuto. Takový účastník řízení má právo nahlížet do spisu a pořizovat si z něj kopie, účastnit se jednání, činit podání, dokládat důkazy a doručují se mu veškerá rozhodnutí, proti nimž může podávat opravné prostředky. Zjednodušení u společného řízení tak v žádném případě nespočívá ve zkrácení práv účastníků řízení.
18. Žalobkyně se tedy mylí, pokud dovozuje, že je výstavba vždy podmíněna souhlasem vlastníka sousední nemovitosti. To platí pouze v případě oznámení stavebního záměru za

účelem získání územního, resp. společného souhlasu, tj. aktů, jejichž vydání nepředchází žádné řízení, v němž by dotčení vlastníci sousedních nemovitostí mohli hájit své zájmy, a které nemají povahu rozhodnutí, proti nimž by se takové osoby mohly odvolat. Odebrání těchto základních práv účastníka řízení je tak vyváženo právě tím, že je k získání územního (či společného) souhlasu nezbytný písemný souhlas dotčeného vlastníka sousední nemovitosti vyznačený na situačním výkresu, aby bylo zřejmé, že se skutečně s parametry záměru seznámil a nemá proti němu námitek. Naopak ve společném řízení jsou tato práva dotčených vlastníků sousedních nemovitostí v plném rozsahu zachována, a proto není třeba jejich souhlas doložit. Žalobní bod b) je tudíž nedůvodný.

Zanedbání vlivů záměru na stavby žalobkyně

19. Správní orgány dále podle žalobkyně zanedbaly vyhodnocení opěrných účinků povolované stavby na rodinný dům žalobkyně, možných devastujících účinků výkopových a jiných technických prací na statiku a celkový stav jejího domu, porušení požárních a bezpečnostních předpisů v důsledku napojení staveb a změnu ve svodu a odtoku srážek s přímými dopady na její stavby.
20. Krajský soud uvádí, že rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. vysvětluje, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Soud není oprávněn za žalobce spekulativně domýšlet další argumenty či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují, neboť takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby (míra precizace žalobních bodů) v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42).
21. Žalobci sice v obecné rovině nic nebrání v tom, aby v rámci žalobních bodů zopakoval své argumenty vyjádřené v průběhu řízení před správními orgány, musí však vzít v úvahu, že žalobou napadá právě rozhodnutí o odvolání, které jeho ve správním řízení uplatněné argumenty vypořádává (nebo nevypořádává) a žalobní body se musí vztahovat právě k obsahu napadeného rozhodnutí, případně k postupu žalovaného správního orgánu při vydání napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, č. j. 4 As 78/2012-125). Pokud žalobce pouze zopakuje odvolací námitky, je sice zřejmé, že setrvává na svých stanoviscích, avšak reakce na argumenty uvedené žalovaným v napadeném rozhodnutí schází.
22. Právě popsáním způsobem ale přistoupila žalobkyně k námitkám proti vyhodnocení účinků povolované stavby na její nemovitosti.
23. Žalovaný jednak výrokem I. napadeného rozhodnutí doplnil v bodech 3), 4) a 5) vypořádání věcných námitek žalobkyně stavebním úřadem, a dále v odůvodnění uvedl vlastní argumentaci k odvolacím námitkám. Žalovaný vysvětlil, že s ohledem na charakter zástavby (převažující řadová zástavba) bylo možné ve smyslu § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. umístit polovanou stavbu až na hranici pozemku (kde je ostatně umístěna i stavba žalobkyně), dále se podrobně zabýval požárně bezpečnostním řešením povolované stavby, poukázal na hydrologický posudek a statické posouzení stavby, jež byly součástí dokumentace stavby, přičemž zdůraznil, že všechna posouzení byla zpracována k tomu

autorizovanými odborníky, kteří neshledali, že by měla být povolovaná stavba z jakéhokoli důvodu nebezpečím pro stavbu žalobkyně. Dále poukázal na stanoviska dotčených orgánů státní správy, která byla též kladná. Na str. 11 a 12 žalovaný vysvětlil žalobkyni, že povolovaná stavba je navržena jako zcela samonosná, tudíž jsou její obavy o podcenění opěrných účinků liché. Rovněž poukázal na to, že dokumentace stavby dostatečně řeší napojení štítu, ve výkresu k základům popisuje, jak má stavebník postupovat při hloubení základové a dilatační spáry mezi objekty, přičemž založením domu na hranici se stavbou žalobkyně se zabývá i statické posouzení. Konečně žalovaný poukázal i na povinnosti stavebníka ve smyslu § 152 odst. 1 stavebního zákona dbát ochrany majetku a šetřit práv sousedů.

24. Žalobkyně se však v žalobě omezila jen na tvrzení, že se správní orgány vypořádaly s jejími námitkami nedostatečně a znovu zopakovala své argumenty zejména o odlišných opěrných účincích stávající dřevěné kůlny na straně jedné a povolovaného zděného rodinného domu na straně druhé, přičemž tyto námitky opakovaně proplétala s námitkou nezákonného upuštění od ohledání na místě (viz níže). Žalobkyně tedy v rozporu s judikaturními požadavky nepostavila svou žalobu na oponentuře k argumentaci žalovaného, nýbrž jen na zopakování svých tvrzení. S těmi se ale žalovaný, jak soud shrnul výše, podrobně vypořádal.
25. Tvrzení žalobkyně v závěru kapitoly III. C) žaloby, že „*stanoviska ve věci jsou neúplná a absentují v nich zásadní právní skutečnosti*“, nelze pro jeho obecnost považovat za řádný žalobní bod vůbec, neboť z něj není zřejmé, která stanoviska jsou podle žalobkyně neúplná a jaké skutečnosti v nich schází.
26. Krajský soud tak pouze odkazuje na obsah žalobou napadeného rozhodnutí, které ve vztahu k vypořádání námitek žalobkyně proti záměru zcela aprobejuje. Žalovaný zcela správně vysvětlil, že přiléhání jedné stavby k druhé neznamená, že se tyto o sebe opírají a zatěžují vzájemně svou statiku, a podrobně a věcně správně se vypořádal i s dalšími námitkami žalobkyně. Žalobní bod c) je tudíž také zcela nedůvodný.

Upuštění od ohledání na místě

27. Podle § 94m odst. 3 stavebního zákona *od ohledání na místě, popřípadě i od ústního jednání, může stavební úřad upustit, jsou-li mu dobře známy poměry staveniště a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení stavebního záměru a stanovení podmínek k jeho provádění.*
28. Žalobkyně v žalobě namítla, že zákon pro upuštění od ohledání předpokládá skutečnou znalost staveniště, avšak stavební úřad se skutečným stavem staveniště nezabýval a vydal rozhodnutí bez znalosti skutečného stavu původní zástavby, která byla zřízena podle dřívějších po technické stránce benevolentnějších právních předpisů. Nadto bylo žalobkyni odepřeno právo objasnit při ohledání na místě negativní dopady stavby do její sféry. Žalobkyni také v rozhodnutí chybí přezkoumatelná úvaha odůvodňující postup stavebního úřadu.
29. Krajský soud nepovažuje ani tuto námitku za důvodnou. Z obsahu správního spisu vyplývá, že stavebnímu úřadu byla situace na místě dobře známa, neboť ji náležitě zachycuje dokumentace stavby, zejména v ní obsažené četné mapové podklady, v nichž je dosavadní zástavba zakreslena v dostatečném rozlišení. O znalosti poměrů staveniště ze strany stavebního úřadu dále vypovídá i obsah rozhodnutí stavebního úřadu, v němž je přesně a výstižně popsáno, jakým způsobem bude navrhovaná stavba rodinného domu umístěna, a to i ve vztahu ke stávající zástavbě v okolí. Závěr žalovaného uvedený na str. 12 napadeného

rozhodnutí o tom, že pokud stavební úřad opakovaně usoudil, že žádost poskytovala dostatečný podklad pro posouzení záměru a poměry v území mu byly známy, mohl od ohledání upustit, tedy obstojí. Za této situace by vskutku ústní jednání s ohledáním místa stavby nebylo účelné.

30. Nedůvodná je také v replice rozvinutá námitka žalobkyně, že stavební úřad využití svého diskrečního oprávnění upustit od ohledání na místě neodůvodnil. Stavební úřad tak totiž učinil na str. 5 rozhodnutí ze dne 31. 5. 2021, v němž uvedl, že mu byly poměry dobře známy, neboť navrhovaná novostavba rodinného domu i dům žalobkyně jsou umístěny na ulici Dolní, ve stávající zástavbě rodinných domů, takže měl stavební úřad dostačující možnost si lokalitu prohlédnout, posoudit tak umístění stavby a vycházet z přesného zjištění skutkového stavu. V novém rozhodnutí ze dne 16. 2. 2022 sice stavební úřad již vypořádání této námitky žalobkyně nezopakoval, avšak žalovaný jeho pochybení napravil (viz níže) a výrokem I. napadeného rozhodnutí pod bodem 2) argumentaci v duchu rozhodnutí stavebního úřadu z 31. 5. 2021 doplnil a dále dodal, že stavba rodinného domu na ulici Dolní, která tvoří páteřní ulici města Š., bude provedena na místě, kde již nyní stojí stavba, která těsně přiléhá k domu žalobkyně, takže v daném místě nevznikne nová situace, ale změna situace stávající, a dále zdůraznil, že žalobkyně neuvedla, jaký konkrétní skutkový stav nebyl zjištěn, tedy co konkrétně stavební úřad neověřil.
31. Žalobní bod d) je tudíž nedůvodný. Upuštění od ohledání staveniště bylo správními orgány řádně a dostatečně zdůvodněno, bylo v souladu s § 94m odst. 3 stavebního zákona a neznemožnilo stavebnímu úřadu zjistit bez důvodných pochybností skutkový stav tak, aby bylo možné vypořádat se se všemi námitkami žalobkyně. Z žaloby ostatně není zřejmé, jaké konkrétní námitky žalobkyně proti záměru měly být uplatnitelné jediné při ohledání na místě a nemohly být uplatněny písemně, jelikož se žalobkyně v žalobě omezila jen na obecné konstatování nutnosti vyhodnotit vliv umísťované stavby na stavby v minulosti zbudované. Tímto vlivem se ale správní orgány řádně zabývaly (viz výše).
32. Pouze nad rámec nutného odůvodnění krajský soud doplňuje, že v současné době je již zcela běžnou praxí nejen správních orgánů, ale i soudů, seznamovat se detailně s místními poměry pomocí veřejně přístupných mapových podkladů a leteckých snímků, které nabízejí internetové stránky www.mapy.cz nebo www.google.com/maps.

Dvojinstančnost

33. K poslednímu žalobnímu bodu krajský soud předně uvádí, že žalobkyně skutečně řádně ve lhůtě poskytnuté jí v oznámení o zahájení řízení uplatnila podáním doručným stavebnímu úřadu dne 3. 5. 2021 své námitky proti záměru, tudíž tvrzení stavebního úřadu v závěru str. 4 jeho rozhodnutí, že „účastníci neuplatnili návrhy a námitky“, je v rozporu s obsahem správního spisu. Žalovaný na str. 9 napadeného rozhodnutí žalovaný vytkl stavebnímu úřadu, že byt rozhodoval o věci již podruhé, je nutné chápat řízení jako jeden celek, a tudíž bylo jeho povinností vypořádat se v novém rozhodnutí se všemi žalobkyní uplatněnými námitkami a nevycházet jen z toho, že žalobkyně po zrušení prvního rozhodnutí stavebního úřadu již nové námitky neuplatnila. Dále žalovaný vysvětlil, proč v daném případě rozhodnutí stavebního úřadu z důvodu uvedeného pochybení nezrušil, nýbrž usoudil, že se jedná o vadu napravitelnou v odvolacím řízení. Žalovaný uvedl, že vypořádání všech námitek žalobkyně proti záměru obsahovalo první rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 5. 2021, přičemž toto vypořádání považoval žalovaný v rozhodnutí ze dne 22. 12. 2021 za dostatečně vypovídající a důvodem kasace rozhodnutí stavebního úřadu bylo jeho procesní

pochybení, nikoli vadné věcné posouzení záměru. Proto žalovaný v zájmu procesní ekonomie rozhodnutí stavebního úřadu nezrušil, nýbrž postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu do odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vypořádání námitek žalobkyně doplnil.

34. Žalobkyně v žalobě tvrdí, že se v důsledku popsaného postupu nemohla způsobu vypořádání svých námitek nijak bránit a byla tím nezákonně obrána o jednu instanci.
35. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.*
36. Z citovaného ustanovení vyplývá, že každé pochybení správního orgánu I. stupně nemusí být důvodem pro zrušení odvoláním napadeného rozhodnutí, přičemž nemožnost provést změnu z důvodu hrozby ztráty možnosti odvolat se je vyhrazeno pouze pro případ, že by uvedené hrozilo účastníku, jemuž je ukládána povinnost. Omezení možnosti změny odvoláním napadeného rozhodnutí cílí zejména na oblast správního trestání, kde tak např. možné, aby odvolací správní orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, neboť proti „přidaným“ skutkovým podstatám správních deliktů by již účastník neměl možnost podat odvolání. Žalobkyni však rozhodnutím stavebního úřadu žádná povinnost uložena nebyla.
37. Výkladem citovaného ustanovení se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. V bodě [14] rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40 uvedl: *„Stěžovatel neodůvodněně absolutizuje zásadu dvojinstančnosti správního řízení, již nutno – obecně – interpretovat a aplikovat se zřetelem na § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, umožňující odvolacímu orgánu napadené rozhodnutí změnit. Podle citovaného ustanovení, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, pak (zvýraznění doplněno) „napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, brozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem“.* Následně v bodě [15] odkázal Nejvyšší správní soud na závěry své dřívější judikatury a nálezů Ústavního soudu o tom, že ani Listina základních práv a svobod, ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod negarantují základní právo na dvoustupňové rozhodování ve správním řízení, že odvolací řízení tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek (v tomto ohledu se hovoří o zásadě jednotnosti správního řízení) a že primárním účelem zásady dvoustupňovosti (dvojinstančnosti) je zaručení tzv. devolutivního a suspenzivního účinku, tedy toho, aby věc byla přezkoumána správním orgánem vyššího stupně a aby byla odložena realizace obsahu výroku napadeného rozhodnutí. V bodě [16] pak Nejvyšší správní soud svůj výklad uzavřel tím, že *„stěžovatel přehlédl, že uvedená zásada dvojinstančnosti a z ní vyplývající podmínky pro změnu přezkoumávaného rozhodnutí chrání primárně účastníka řízení před překvapivými rozhodnutími správních orgánů. Právě proto právní řád zakotvuje možnost podat opravný prostředek a jen v této souvislosti je třeba dbát na to, aby vady rozhodování v prvním stupni nenabývaly takové závažnosti, že by danou procesní úpravu fakticky eliminovaly, jelikož by*

účastníkovi zřízení znemožňovaly odvolání podat, příp. formulovat smysluplné odvolací námitky.“ Ke shodným závěrům pak dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudcích ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34 nebo ze dne 4. 7. 2018, č. j. 10 As 330/2017-75.

38. V nyní posuzovaném případě krajský soud v obsahu správního spisu ověřil, že se stavební úřad v rozhodnutí ze dne 31. 5. 2021 skutečně vypořádal se všemi námitkami, které žalobkyně uplatnila k záměru i k postupu stavebního úřadu v řízení. Žalobkyně proti tomuto vypořádání brojila odvoláním, přičemž žalovaný v rozhodnutí ze dne 22. 12. 2021 veškerou argumentaci stavebního úřadu k věcným námitkám žalobkyně zcela aproboval. Důvodem zrušení rozhodnutí stavebního úřadu bylo čistě procesní pochybení, které žalovaný shledal v nikoli řádném stanovení počátku lhůty účastníkům pro jejich seznámení se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Po vrácení věci stavební úřad stanovil oznámením ze dne 5. 1. 2022, opraveným usnesením ze dne 10. 1. 2022, účastníkům řízení nově lhůtu k seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření k nim ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu od 7. 2. 2022 do 11. 2. 2022. Zástupci žalobkyně bylo uvedené oznámení doručeno dne 5. 1. 2022 a jeho oprava 12. 1. 2022. Žalobkyně se již k věci nevyjádřila. Dne 16. 2. 2022 vydal stavební úřad nové společné povolení. V jeho odůvodnění nesprávně uvedl, že účastníci (tj. včetně žalobkyně) žádné námitky neuplatnili. Toto pochybení napravil žalovaný tím, že výrokem I. žalobou napadeného rozhodnutí změnil odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu tak, že vypořádání námitek žalobkyně doplnil, a to věcně shodně s tím, jak se s těmito námitkami vypořádal stavební úřad v rozhodnutí ze dne 31. 5. 2021.
39. Lze tak shrnout, že žalovaný přistoupil k opravě odůvodnění odvolání napadeného rozhodnutí za naprosto stejného důkazního a právního stavu, přičemž obsah jím doplněného vypořádání námitek žalobkyně nemohl být pro žalobkyni nijak překvapivý, neboť zcela odpovídá tomu, jak se stavební úřad s jejími námitkami vypořádal již v rozhodnutí ze dne 31. 5. 2021. Žalobkyni tedy žalovaný procesně nepoškodil, naopak jeho postup odpovídal požadavkům efektivity, jež na odvolací orgány dlouhodobě klade judikatura správních soudů. Zrušení rozhodnutí stavebního úřadu by za popsané situace vedlo jen k neefektivnímu a ne hospodárnému oddalování konečného vyřešení případu. Žalobní bod e) je tudíž také nedůvodný.

D) Závěr a náklady řízení

40. Jelikož soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu spisu v řízení žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.
42. O náhradě nákladů řízení osoby na řízení zúčastněné rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle nějž má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů jen v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však této osobě v řízení žádné povinnosti neukládal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Olomouc 12. března 2024

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu