



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše ve věci

žalobce: a) M. Č.
b) D. Č.
oba zastoupeni Mgr. Lukášem Wimětalem, advokátem,
sídlem Údolní 388/8, 602 00 Brno

proti
žalovanému: Magistrát města Brna
sídlem Malinovského náměstí 624/3, 601 67 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2021, sp. zn.
OUSR/MMB/0525500/2021/2, č. j. MMB/0647932/2021,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil usnesení Odboru územního a stavebního řízení Úřadu městské části města Brno, Brno-Královo Pole (dále

„stavební úřad“) ze dne 10. 8. 2021, č. j. BKPO/12281/16/2300/1312/Jan. Rozhodnutím stavebního úřadu byla podle § 90 písm. a) a §129 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017, zamítnuta žádost žalobců o dodatečné povolení stavby nazvané „Rekreační objekt“ na pozemku p. č. XA v k. ú. S. (dále „stavba“).

II. Skutkové okolnosti a rozhodnutí správních orgánů

2. Soud stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu, a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
3. Opatřením ze dne 6. 11. 2008 vydal stavební úřad souhlas s provedením ohlášeného záměru – změny stavby objektu pro rodinnou rekreaci ev. č. XB na pozemku p. č. XC a XA v k. ú. X.
4. Dne 10. 8. 2016 podali žalobci žádost o dodatečné povolení stavby. Na jejím základě vykonal stavební úřad na místě samém kontrolní prohlídku a zjistil, že na pozemku p. č. XA v k. ú. X se nachází novostavba zděného objektu o dvou nadzemních podlažích s částečným podsklepením a pultovou střechou. Stavba byla v době konání prohlídky dokončena. Stavební úřad zahájil dne 16. 9. 2016 řízení o nařízení odstranění stavby, protože byla realizována bez jeho rozhodnutí či opatření. Změna stavby, pro niž byl vydán souhlas s provedením ohlášené stavby, nebyla realizována.
5. Současně stavební úřad vyzval žalobce k doplnění jejich žádosti o dodatečné povolení stavby o projektovou dokumentaci a vyjádření příslušných orgánů a řízení přerušil do 31. 12. 2016. Řízení pak bylo na základě opakovaných žádostí žalobců o prodloužení lhůty k doplnění podkladů přerušováno až do 30. 4. 2021. Po ústním jednání spojeném s ohledáním na místě stavební úřad žádost zamítl výše uvedeným rozhodnutím. Zdůraznil v něm, že stavba je umístěna v rozporu s Územním plánem města Brna a mnohonásobně překračuje limity jím určené pro výstavbu v dané oblasti. Dodatečné povolení stavby by bylo v rozporu s kogentní úpravou § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.
6. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu. Uvedl, že porovnáním situačního výkresu doloženého k ohlášení stavebních úprav z roku 2008 a situačního výkresu novostavby rekreačního objektu z roku 2016 vyšlo najevo, že novostavba je oproti původně ohlášenému objektu pro rodinnou rekreaci posunuta o 23,6 metru. Vydaný souhlas nelze pro novostavbu použít a žalobcům bylo známo, že se jedná o dvě odlišné stavby. Stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, když tímto způsobem posoudil přípustnost umístění novostavby v dané lokalitě podle Územního plánu města Brna.

III. Argumentace žalobců

7. Žalobci namítají, že v průběhu provádění povolených stavebních změn zjistili nepřekonatelné závady původní konstrukce objektu a stavebního místa. Proto byli ze zdravotních a bezpečnostních důvodů okolnostmi nuceni vybudovat objekt nově o několik metrů dále na svém pozemku. Co se týče rozsahu zastavěné plochy, upozorňují, že objekty přesahující tento regulativ vystavěné před jeho účinností jsou považovány za přípustné.
8. K této otázce se vyjadřoval žalovaný v tom smyslu, že studie předložená žalobci, dokládající velké množství takových staveb, není v daném řízení relevantní. Při svých úvahách správní orgány nekonkretizovaly legálnost okolních staveb. Takovéto právní posouzení je tedy

nepřezkoumatelné a není založeno na jakémkoli dokazování. Protože řada stávajících okolních staveb překračuje vymezený rozsah zastavěné plochy, žalobci se cítí být vůči vlastníkům těchto nemovitostí diskriminováni.

9. Dále žalobci dodávají, že územní plán by měl být vykládán šířeji ve vztahu k nahrazení původních objektů. Nemůže být rozhodující, jakou formu dle stavebního zákona rekonstrukce má.
10. Závěrem žalobci upozorňují na opomenuté důkazy. Jednak správní orgány svá rozhodnutí neodůvodnily žádným veřejným zájmem, který zcela absentuje. Pouze konstatovaly formální nedostatky stavby, a to na základě nepravdivých a bez dokazování provedených zjištění. Důkazní návrhy v podobě svědeckého výslechu, místního šetření a znaleckým posudkem byly opomenuty.

IV. Argumentace žalovaného

11. Žalovaný argumentoval k jednotlivým žalobním bodům a na svém stanovisku setrval po celou dobu řízení. Zejména poukazoval na skutečnost, že okolní nemovitosti disponují buď platným veřejnoprávním oprávněním, nebo jsou předmětem řízení o odstranění stavby.

V. Replika žalobců

12. Žalobci rozporují skutečnost, že by se v okolní zástavbě nalézaly pouze nemovitosti splňující podmínky kladené na jejich stavbu, případně podléhající řízení o odstranění stavby. Rozhodnutí žalovaného je založeno na nesprávně zjištěných skutkových okolnostech a přijato v rozporu se zásadami činnosti správních orgánů. Žalobci k tomu dodávají, že při provedení stavby respektovali parametry řádně ohlášené změny stavby, pouze ji byli nuceni odstranit a novou stavbu o ohlášených parametrech provést o několik metrů dále na svém pozemku.

VI. Ústní jednání konané dne 12. 6. 2024

13. Ve věci proběhlo dne 12. 6. 2024 na žádost žalobců ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Žalobci i žalovaný při něm setrvali na svých stanoviscích a žádné důkazy nad rámec správního spisu nenavrhli.

VII. Hodnocení věci soudem

14. Krajský soud předeslal, že žaloba byla podána osobami oprávněnými dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a ve lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s.
15. Žaloba je důvodná.

Právní úprava

16. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad odstranění stavby vlastníku stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
17. Podle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona lze stavbu uvedenou v odstavci 1 dodatečně povolit, pokud stavebník její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území.

18. Územní plán města Brna schválený dne 3. 11. 1994 a Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 2/2004, o závazných částech Územního plánu města Brna (dále „územní plán“), řadí pozemek parc. č. XA v k. ú. S. do ploch stabilizovaných nestavebních – volných. Z Regulativů územního plánu pro uspořádání území (tvořících Přílohu č. 1) a z výkresů vyplývají následující podmínky využití území:

Přípustné jsou stávající objekty pro individuální rekreaci, jejich rekonstrukce a dostavby do velikostí stanovených pro novostavby objektů pro individuální rekreaci s tím, že na PUPFL nelze zvětšovat zastavěnou plochu objektu... Podmíněně jsou přípustné (mimo PUPFL) novostavby objektů pro individuální rekreaci mimo vyhlášené rekreační oblasti pouze na základě schválené územně plánovací dokumentace zóny nebo územně plánovacího podkladu lokality. Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 25 m². Mohou být podsklepené a mít jedno nadzemní podlaží a podkrovní. Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 110 m³.

Právní posouzení

19. Nejprve se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť zpravidla pouze přezkoumatelné rozhodnutí lze podrobit soudnímu přezkumu. Příčinou nepřezkoumatelnosti může být buď nesrozumitelnost, nebo nedostatek důvodů. V obou případech však platí, že je potřeba s tímto institutem zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, bod 19, k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, body 29–30). Zejména je nutno zdůraznit, že správní orgán, stejně jako soud, není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud své rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 989/08 ze dne 12. 2. 2009). Rozhodnutí obou stupňů přitom tvoří jediný celek a navzájem se doplňují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47).
20. Žalobci shledávají nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí zejména ve skutečnosti, že žalovaný nevysvětlil, z čeho vychází při konstatování o legálnosti okolních staveb. Žalobci tudíž dovozují nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Žalobci tudíž dovozují nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, svou žalobní argumentaci staví žalobci spíše na věčné polemice se závěry žalovaného.
21. Mezi účastníky řízení se vede spor o to, nakolik bylo odůvodněné rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Žalobci opírají svou žalobu o tvrzení, že žalovaný postupoval formalisticky, přistupoval k nim diskriminačně a nesprávně zjistil charakter okolní zástavby.
22. V první řadě uvádějí, že by územní plán měl být vykládán v souladu se svým účelem odlišně než nyní – pojmy „stávající objekty“ a „jejich rekonstrukce“ by měly být interpretovány

širěji. Striktní výklad územního plánu, provedený správními orgány, považují za protiústavní. Hranice mezi pojetím stavebních úprav jako novostavby bývá nejasná. Krajský soud tento argument nesdílí. Z definic ve stavebním zákoně se obecně užívanému pojmu rekonstrukce nejvíce blíží stavební úprava dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Stavební úpravou je změna dokončené stavby, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Změnou dokončené stavby je zajiště rekonstrukce i při jejím běžném, laickém chápání. Nicméně výstavba zcela nového objektu na jiném místě tuto definici nesplňuje, a to ani při sebeširším chápání. Pokud by měl stavební úřad, jak navrhuje žalobci, vykládat rekonstrukci i jako nahrazení původního objektu novým objektem na jiném místě, postupoval by v rozporu se zákonem.

23. K namítané protiústavnosti postupu správních orgánů krajský soud uvádí, že vlastnické právo garantované čl. 11 Listiny základních práv a svobod není absolutní a připouští přiměřená omezení. Ta se promítají právě do ustanovení stavebního zákona, jež upravují vydávání stavebních povolení. Porušení vlastnického práva v obdobných případech neshledal ani Ústavní soud (např. usnesení sp. zn. III. ÚS 3117/21 ze dne 4. 1. 2022). Stejně tak není na správních orgánech, aby v souvislosti s omezením vlastnického práva zkoumaly dopady případného nepovolení a s tím spojeného následku odstranění stavby na stavebníka. K tomuto argumentu v minulosti Ústavní soud konstatoval, že vydávání dodatečného stavebního povolení je nástrojem výjimečným; pokud se při realizaci dotčené stavby ze strany stěžovatele nejednalo o nevědomost či omyl, ale o zcela zjevný a bezohledný přímý úmysl k porušení zákona, není zřejmé, jakých práv nabytých v dobré víře se vlastně dovolává. Stěžovatel nepovolenou stavbu realizoval zcela svévolně a musel si být proto dobře vědom, jaké riziko podstupuje a jaký významný dopad do hospodářské sféry mu hrozí. Případné nepříznivé ekonomické následky jsou tedy důsledkem jednání přičitatelného toliko stěžovateli, který svůj majetek sám takovému riziku vystavil (usnesení sp. zn. III. ÚS 2956/21 ze dne 23. 11. 2021).
24. Žalobci dále brojí proti požadavku na dodržení zastavěné plochy v maximální výši 25 m². Soud s nimi souhlasí v tom, že územní plán neformuluje požadavek na eliminaci původních staveb v rozsahu překračujícím toto vymezení, naopak umožňuje jejich rekonstrukce. V tom není mezi účastníky řízení sporu. Nelze považovat za diskriminaci skutečnost, jsou-li plynutím času zpřísněny podmínky pro výstavbu, jimiž však nejsou dříve postavené nemovitosti dotčené. Pokud by tomu mělo být jinak, domyšleno do důsledků, bylo by téměř nemožné do budoucna klást na výstavbu nové požadavky (odpovídající změnám okolností). Správní orgány žalobcům přitom nijak nebránily v rekonstrukci původního objektu. Ostatně v tomto smyslu vydal v roce 2008 stavební úřad souhlas s provedením ohlášeného záměru. Stejně tak měli žalobci možnost při splnění rozsahu zastavěné plochy do 25 m² požádat o nové stavební povolení. Tento požadavek dopadal na všechny nové stavebníky, proto nelze hovořit o nerovném zacházení. Osoby ve stejném postavení musely dodržet stejné podmínky.
25. Žalobci dále namítají, že z jimi doložené studie se podává množství staveb, které neodpovídají zmíněné podmínce na velikost zastavěné plochy. K tomu navrhovali i řadu dalších důkazů, které nebyly provedeny. Soud dospěl k závěru, že stavební úřad i žalovaný odůvodnili, proč je bezpředmětné provádět další důkazy. Značně dlouhé správní řízení navíc žalobcům umožňovalo upozornit na konkrétní případ, kdy by umístění a realizaci obdobné stavby v dotčeném území stavební úřad v současnosti povolil. Neučinili tak však ve správním řízení ani v řízení před soudem, a to ani v žalobě ani při ústním jednání.

26. Jestliže zastavěná plocha posuzované stavby je 82,8 m², pohybuje se zcela mimo maximální plochu ve výši 25 m², stanovenou územním plánem. Na tom nemůže nic změnit ani výslech žalobců, ani další navržené důkazy. Žalovaný se při dodatečném povolování staveb řídí jasně vymezenými podmínkami v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Skutečnost, že se v okolí může nacházet nějaká jiná stavba, nesplňující dané podmínky, nemá na řízení v projednávané individuální věci vliv. Příslušná právní úprava neumožňuje správním orgánům takovouto okolnost zohlednit. Následovat správní praxi, jež by byla v rozporu se zákonem, by znamenalo povýšit postup správních orgánů nad zákonná ustanovení, což je v materiálním právním státě nežádoucí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS). Případný rozpor mezi právním stavem a stavem faktickým lze vzít v potaz teprve při případné změně územního plánu. Lze tedy učinit dílčí závěr, že provedení dalších důkazů nebylo pro věc nezbytné a správní orgány mohly při svém rozhodování zcela vycházet z podkladů obsažených ve správním spise.
27. Závěrem žalobci namítají, že správní orgány své rozhodnutí neodůvodnily veřejným zájmem. V této souvislosti musí soud upozornit na znění § 129 odst. 3 stavebního zákona, kterým se správní orgány řídily. Podle něho lze stavbu provedenou bez rozhodnutí či opatření nebo v rozporu s nimi dodatečně povolit, pokud vlastník prokáže, že c) není v rozporu s obecnými požadavky nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním předpisem. Z toho vyplývá, že to není správní orgán, který by měl odůvodňovat své rozhodnutí veřejným zájmem. Správní orgán je naopak oprávněn dodatečně zhojit vady. Musí to být ale stavebník či vlastník, kdo má tvrdit, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem. Nutno současně zdůraznit, že posuzování správních orgánů nemuselo zacházet až takto daleko, protože žalobci neprokázali dodržení už první podmínky definované v § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.
28. V této souvislosti soud upozorňuje, že okolnosti případu nasvědčují tomu, že stavební úřad žalobcům poskytoval (až na hraně zásady hospodárnosti řízení) nadstandardní časový prostor téměř pěti let, na kdy přerušil řízení (16. 9. 2016 – 30. 4. 2021), aby mohli splnit své povinnosti vyžadované tímto ustanovením.
29. Na základě výše uvedeného lze shrnout, že z dostupných materiálů vyplývá, že žalovaný náležitě posoudil argumentaci žalobců a adekvátně reagoval na jejich námitky. Dotčená stavba nesplňovala § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, umístění v souladu s územně plánovací dokumentací, proto nebyli rozhodnutím o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby zkráceni na svých právech.

VIII. Závěr a náklady řízení

30. Krajský soud proto dospěl k závěru, že je třeba žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout, neboť není důvodná.
31. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl 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 nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, jenž ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS), proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 12. června 2024

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu