



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobců:

a) J. K.

b) B. K.

zastoupených advokátem JUDr. Jaroslavem Celnarem
sídlem nám. T. G. Masaryka 38/10, Břeclav

proti

žalovanému:

Krajský úřad Jihomoravského kraje

sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno

za účasti:

F. P.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2022, č. j. JMK 164350/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 16. 11. 2022, č. j. JMK 164350/2022, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 21 780 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce JUDr. Jaroslava Celnara, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 11. 2022, č. j. JMK 164350/2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“) potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Břeclav (dále jen „MÚ Břeclav nebo prvoinstanční orgán“) ze dne 13. 6. 2022, č. j. MUBR 87265/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla dodatečně povolena stavba „Zahradní domek L., N.“ na pozemcích parc. č. XA a XB v k.ú. X (dále jen „zahradní domek“ nebo „stavba“; všechny nemovité věci uvedené v tomto rozsudku se nachází v tomto katastrálním území – pozn. soudu).
2. Žalovaný a MÚ Břeclav tak vyhověl žádosti osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stavebník“) ze dne 14. 10. 2021 o dodatečné povolení stavby a stanovil podmínky pro dokončení stavby.
3. Žalobci se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení napadeného rozhodnutí a současně i prvostupňového rozhodnutí.

Obsah žaloby a další vyjádření žalobců

4. Žalobci považují napadené rozhodnutí za nezákonné, jelikož žalovaný nejednal se žalobkyní b) jako s účastnicí odvolacího řízení. Žalobkyni b) nebyla doručena výzva k seznámení se s poklady k rozhodnutí před vydáním napadeného rozhodnutí, nebylo jí doručeno ani rozhodnutí žalovaného ve věci samé.
5. Žalobci a) doručil žalovaný dne 15. 11. 2022 výzvu k seznámení se s poklady k rozhodnutí před vydáním napadeného rozhodnutí, ve kterém byla účastníkům řízení stanovena lhůta 5 dnů od doručení. Napadené rozhodnutí však žalovaný vydal dne 16. 11. 2022, takže žalobce neměl možnost pětidenní lhůtu k seznámení se s podklady pro rozhodnutí využít. Práva žalobců byla tedy tímto postupem nezákonně zkrácena.
6. Žalobci dále považují za nezákonný postup MÚ Břeclav i žalovaného při dodatečném povolování stavby zahradního domku spočívající v rozporu s ochranou zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Vynětí ze ZPF je podmíněno existencí vážného veřejného zájmu. Žádný takový zájem dle žalobců neexistuje. Na pozemku parc. č. XB je ze zákona výstavba zakázána, proto měl MÚ Břeclav žádost o vydání dodatečného stavebního povolení zamítnout a pokračovat v předcházejícím řízení o odstranění nepovolené stavby. MÚ Břeclav rozhodoval na základě legislativního stavu, který vznikne v budoucnu, na základě možné budoucí legislativní úpravy, což je dle žalobců nezákonné. Zákonost postupu MÚ Břeclav neosvědčuje ani stanovisko orgánu životního prostředí, které prvostupňové rozhodnutí považuje za věcně správné.
7. MÚ Břeclav při svém rozhodování dále pominul povinnost respektovat tzv. minimální stavební čáru ve smyslu územního plánu obce L. Ten také nepřipouští na předmětném pozemku průmyslovou a zemědělskou výrobu. Z charakteru stavby vyplývá, že nebude využívána jen pro zemědělskou produkci stavebníka a jeho rodiny. Žalovaný není oprávněn k extenzivnímu výkladu termínu zemědělská výroba a rozlišovat tuto výrobu na malovýrobu a velkovýrobu. Pozemek parc. č. XB není zahrnut do lokalit určených pro zábor zemědělského půdního fondu dle bodu 8.1 územního plánu obce L.

8. Žalobci jsou přesvědčeni, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s námitkami týkajícími se zastínění jejich pozemku a komfortu výhledu do okolní přírody a oblohy. Z připojené fotodokumentace je zjevné, že úroveň pozemku žalobců je o cca 1 metr níže. Výhled z domu žalobců a pozemku zhoršil stavebník vybudováním zahradního domku při hranici pozemku. Jedná se o pohledovou imisi, která při existenci rozdílných úrovní pozemku a plotu výrazně snižuje kvalitu bydlení žalobců.
9. Žalobce a) byl přizván na jednání MÚ Břeclav v místě samém dne 10. 5. 2022, nicméně stavebník mu neumožnil na pozemek vstoupit a prohlédnout zahradní domek. Žalobce a) neměl možnost zahradní domek prohlédnout, a tudíž posoudit charakter této stavby. Pokud by názor správních orgánů měl být správný, postrádalo by smysl zvát vlastníky sousedních nemovitých věcí k jednání na místě samém. Žalobce a) byl v postavení přizvané osoby a MÚ Břeclav měl povinnost zajistit mu vstup na pozemek (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 20214, č. j. 57 A 9/2013-66).
10. Žalobci dále v podáních ze dne 9. 3. a 18. 3. 2023 doplnili, že MÚ Břeclav nejprve v roce 2009 zamítl žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu, kterou podali F. a J. P. Jednalo se o stavbu, která byla půdorysně v zásadě stejná, jako současný zahradní domek a MÚ Břeclav tuto stavbu nepovolil, a to s ohledem na urbanistické a prostorové cíle a úkoly předpokládané územním plánem. V nyní posuzované věci naopak již vybudovanou stavbu dodatečně povolil (územní plán nedoznal zásadních změn), ačkoliv tato nová stavba je ještě větší, vyšší než původně plánovaná stavba rodinného domu. MÚ Břeclav tedy v roce 2009 odmítnul vydat územní rozhodnutí k plánovanému objektu a v roce 2022 dodatečně na téže místě povolil stavbu objektu ještě většího, než měl být původní zamítnutý.
11. V replice ze dne 13. 7. 2023 žalobci potvrdili, že napadené rozhodnutí bylo žalobkyni b) doručeno, což ale nezhojuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Postupem žalovaného byl porušen princip právního státu zakotvený v čl. 1 Ústavy (nález ÚS sp. zn. II. ÚS 329/04), jelikož žalobkyni b) nebylo umožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dále žalobci upozornili, že napadené rozhodnutí mohlo být vydáno až po uplynutí lhůty dne 21. 11. 2022, žalovaný nemůže kalkulovat s možností, že žádný z účastníků řízení možnosti seznámit se s podklady pro rozhodnutí ve stanovené lhůtě nevyužije. Ohledně zastínění pozemku podává žalovaný nerelevantní informace, jelikož popisuje možné zastínění na pozemku parc. č. XA, který je ve vlastnictví stavebníka. Žalovaný nadto nemá provádět svoje výpočty, ale zkoumat soulad odvoláním napadeného prvoinstančního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný potvrdil pochybení spočívající v nejednání s žalobkyní b) jako s účastnicí odvolacího řízení. Napadené rozhodnutí jí zaslal dne 20. 4. 2023 a téhož dne vyrozuměl účastníky řízení o chybném vyznačení právní moci.
13. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobců týkajícím se neposkytnutí dostatečné lhůty žalobci a) k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Při doručování oznámení o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí nebyl žalobce a) zastižen, proto mu bylo dne 3. 11. 2023 oznámeno připravení zásilky k vyzvednutí. Zásilku si u držitele poštovní licence v úložní lhůtě nevyzvedl, proto byla dne 15. 11. 2022 vložena do schránky. Oznámení bylo doručeno fikcí dne 14. 11. 2022. Pětidenní lhůta k seznámení se s podklady počala běžet dne 15. 11. 2022 a skončila dne 21. 11. 2022. Dle úředního záznamu se žalobce a) se shromážděným spisovým

materiálem seznámil dne 16. 11. 2022. Napadené rozhodnutí bylo vypraveno dne 18. 11. 2022, přičemž dne 21. 11. 2022 se již žádný z účastníků řízení nepřišel se shromážděným spisovým materiálem seznámit. Žalovaný dále konstatuje, že ochrana ZPF spadá do kompetence orgánu ochrany životního prostředí. K námitce neumožnění vstupu na pozemek stavebníka žalovaný uvedl, že stavební úřad nedisponuje zákonným zmocněním, aby vynutil realizaci práva vstupu na pozemek stavebníka jinému účastníkovi řízení. Nelze také opominout, že posouzení charakteru stavby náleží výhradně do kompetence stavebního úřadu, nikoliv účastníka řízení. K ostatním námitkám žalobců odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Vyjádření stavebníka

14. Tvrzení žalobců o zvýšení zahradního domku o 10 cm oproti projektu se dle stavebníka nezakládají na pravdě. Naměřená výška je 5,98 m, v projektu je uvedena výška 6,43 m. Účel stavby je popsán v projektu, spekulace o jiném účelu či stavbě na černo nemají opodstatnění a jsou nepodložené.

Procesní podmínky a rozsah soudního přezkumu

15. V souladu s § 72 s. ř. s. bylo možné žalobu proti napadenému rozhodnutí podat do dvou měsíců, poté, kdy rozhodnutí bylo žalobcům oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Napadené rozhodnutí bylo žalobci a) doručeno dne 2. 12. 2022. Žalobkyni b) však bylo napadené rozhodnutí doručeno až dne 25. 4. 2023, tj. až následně po podání žaloby ze dne 15. 12. 2022. S odkazem na ustálenou judikaturu soud podotýká, že pokud opomenutému účastníkovi nebylo rozhodnutí doručeno, nezačne plynout lhůta pro podání opravného prostředku. Pokud byla žaloba podána po vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku a soud zjistí, že toto rozhodnutí dosud nebylo žalobci řádně oznámeno a nenabylo tak právní moci, brání tato okolnost projednání žaloby; takový nedostatek je však odstranitelný. Soud proto v takovém případě nejprve uloží správnímu orgánu řádně doručit napadené rozhodnutí a teprve po jeho doručení pokračuje v řízení o žalobě. Samotná vada doručení není důvodem k odmítnutí žaloby pro předčasnost. Lhůta pro uplatnění žalobních bodů (§ 71 odst. 2 s. ř. s.) plyne až od okamžiku řádného doručení [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 10. 2004, č. j. 2 As 27/2004-78, 450/2005 Sb. NSS].
16. Soud má tudíž za to, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde o žalobu věcně projednatelnou.
17. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by měl přihlídnout i bez námítky, soud neshledal.
18. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za splnění zákonných podmínek podle § 51 odst. 1 s. ř. s. Žádný ze žalobců se k výzvě soudu, zda trvá na nařízení jednání, nevyjádřil. Žalovaný vyslovil ve vyjádření k žalobě ze dne 28. 4. 2023 souhlas s projednáním a rozhodnutím věci bez jednání. Soud má proto za to, že všichni účastníci řízení s projednáním a rozhodnutím věci bez jednání souhlasí.

19. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Posouzení věci soudem

20. Podstatu projednávané věci tvoří řada námitek zpochybňujících závěry MÚ Břeclav, aprobované žalovaným v napadeném rozhodnutí, ohledně splnění podmínek pro vydání dodatečného povolení stavby zahradního domku.
21. Pro upřesnění soud podává, že realizace zahradního domku byla povolena rozhodnutím MÚ Břeclav ze dne 23. 10. 2020, č. j. MUBR 172313/2020, které nabylo právní moci dne 17. 5. 2021. Na základě kontrolní prohlídky bylo zjištěno, že stavba zahradního domku je prováděna v rozporu s uvedeným stavebním povolením (umístění stavby ve vzdálenosti 2,15 m od rohu pozemku oproti schváleným 3,25 m, provedení střešní konstrukce polovalbou místo štítu, navýšení objektu o 10 cm, zřízení schodiště uvnitř objektu, změna dispozic spočívajících v posunutí stavebních otvorů). MÚ Břeclav zahájil řízení o odstranění stavby. Dne 14. 10. 2021 podal stavebník žádost o dodatečné povolení stavby. Protože stavba byla dodatečně povolena (prvostupňovým rozhodnutím), MÚ Břeclav rozhodnutím ze dne 19. 12. 2022, č. j. MUBR 192081/2022, řízení o odstranění stavby zastavil.
22. Podle § 330 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, *řízení a postupy zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.*
23. Podle § 331 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, *se soudní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů.*
24. Podle § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 23. 1. 2023 (dále jen „stavební zákon“) *orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Dotčené orgány vydávají*
- a) závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak,*
- b) stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona.*
25. Žalobci předně shledávají nezákonnost postupu žalovaného i MÚ Břeclav v dodatečném povolení stavby, která zasahuje zákonem chráněný ZPF. K této námitce soud uvádí, že základní požadavek spolupráce orgánů územního plánování i stavebních úřadů s dotčenými orgány se prolíná celou úpravou [stavebního zákona](#) a váže se i na základní úpravu obsaženou ve správním řádu, konkrétně na [§ 136](#) a 149. Dotčené orgány na základě zvláštních zákonů musí participovat na ochraně veřejných zájmů, které by mohly být dotčeny při územně plánovací činnosti, při umísťování a povolování staveb, terénních úprav a zařízení nebo jejich změn, při užívání staveb, případně jejich odstraňování. Při územně plánovací činnosti i v rámci veškeré stavební činnosti v území se střetávají různé veřejné zájmy, které je třeba vzájemně skloubit. Z ustanovení [§ 136](#) odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) vyplývá, že *dotčenými orgány jsou orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Podle § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu jsou dále dotčenými orgány správní orgán a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí*

správního orgánu. Závazné stanovisko je úkonem správního orgánu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí. Je jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů, ale závazným způsobem stanovuje řešení určité odborné otázky.

26. Ustanovení § 126 odst. 1 a 2 stavebního zákona pak stanoví: *„Dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit.“*
27. K otázce souladu dodatečného povolení stavby zahradního domku a ochranou ZPF se v přezkoumávaném řízení shodně vyjádřily dotčené správní orgány ochrany přírody, které dospěly k závěru, že předloženým záměrem stavby zahradního domku nejsou dotčeny zájmy ochrany ZPF.
28. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2024 (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), *zemědělský půdní fond tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není.*
29. Podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023 *pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Záměr, který vyžaduje odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, nelze povolit podle jiných právních předpisů bez tohoto souhlasu, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2. Při posouzení odnětí orgán ochrany zemědělského půdního fondu vychází z celkové plochy zemědělské půdy požadované pro cílový záměr.*
30. Podle § 9 odst. 2 písm. b) bod 3 zákona o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023, ***souhlasu podle odstavce 1 není třeba, má-li být ze zemědělského půdního fondu odnata zemědělská půda pro umístění [...] 3. záměrů na nezastavěné části zastavěného stavebního pozemku.***
31. Obecně sice platí, že k odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany ZPF. Výjimky, kdy tohoto souhlasu není třeba, však stanoví zákon. Souhlas s odnětím ZPF zpravidla je podkladem pro následný úkon stavebního úřadu podle stavebního zákona, který podmiňuje. Je proto zcela logické a namístě, a to nejen v souladu se zásadou jednotnosti právního řádu, pojmy ze zákona o ochraně ZPF užívané v této souvislosti vykládat v souladu se stavebním zákonem. Podle § 2 odst. 1 písm. c) stavebního zákona se rozumí *„zastavěným stavebním pozemkem pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Širší chápání stavebního pozemku se uplatní i při posouzení, zda je k odnětí ZPF potřeba souhlasu (H. Bendová, A. Sova, J. Francík, Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, Komentář 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 2022, s. 90 – 114).*
32. V § 9 zákona o ochraně ZPF se specifikuje výjimka z povinnosti mít souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF. Široká definice pojmu „zastavěný stavební pozemek“ ve stavebním zákoně představovala riziko pro možné obcházení zákona o ochraně zemědělského půdního

fondy, jelikož stavebníci s využitím takto široce vymezené definice zahrnovali do výjimky nepodléhající souhlasu pozemky velkých výměr. Z tohoto důvodu bylo nutné okruh výjimek zúžit tak, jak to bylo zamýšleno od počátku zakotvení této výjimky v zákoně o ochraně ZPF. Určení předmětu – na zastavený pozemek rodinným domem nebo stavbou pro rodinnou rekreaci a výměry – 1000 m², jakožto obvyklé dostačující výměry u rodinných domů, má za cíl zabránění využívání tohoto ustanovení k zahrnutí výměry nad rámec obvyklé výměry stavebních pozemků (důvodová zpráva k zákonu č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona).

33. Žalovaný i MÚ Břeclav reagovali na námitky předestřené žalobcem a) ohledně ochrany ZPF, a to na straně 6 napadeného rozhodnutí a na straně 7 prvostupňového rozhodnutí. Oba správní orgány postupovaly správně, neboť možné důsledky stavby na její okolí posuzovaly na základě vyjádření dotčených orgánů státní správy, jelikož právě tyto dotčené orgány jsou na základě zákona oprávněny vyjadřovat se k těmto odborným otázkám.
34. Postupným vývojem právní úpravy sice došlo ke změně v pojetí a stanovení výjimek pro vynětí z povinnosti udělení souhlasu s vynětím pozemku ze ZPF, právě s ohledem na cíle a účel této ochrany. Ke změně právní úpravy však došlo, a to je podstatné, až po rozhodnutí prvoinstančního orgánu i žalovaného, kteří shodně s vyjádřením dotčených orgánů vycházely ze shora uvedené výjimky vztahující se na předmětnou stavbu zahradního domku, tzn. že záměr stavby splňuje podmínku dle § 9 odst. 2 písm. b) bod 3 zákona o ochraně ZPF, dle kterého není třeba souhlasu orgánu ochrany ZPF u záměrů na nezastavěné části zastavěného stavebního pozemku. Záměr tvoří souvislý celek s rodinným domem umístěným na pozemku parc. č. XC v k. ú. X. Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro předložený záměr není vyžadováno.
35. V návaznosti na shora uvedené dále žalobcům nelze přisvědčit v argumentaci uvádějící, že žalovaný a prvoinstanční orgán rozhodovaly dle v té době neúčinné právní úpravy. Žalobci sice tuto argumentaci nikterak neupřesnili, avšak z kontextu a jedné citace budoucí (v té době neúčinné) právní úpravy v podkladech pro rozhodnutí soud vyvozuje, že námitka žalobců nejspíše směřuje k citaci právní úpravy ve vyjádření dotčeného orgánu Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, odd. ochrany přírody a krajiny (dále jen „dotčený orgán“) týkající se ochrany ZPF. Jak již bylo výše uvedeno, v právní úpravě výjimek upravených v § 9 zákona o ochraně ZPF došlo ke změnám ohledně charakteru a výměry staveb na pozemcích umisťovaných. Dotčený orgán sice ve svém vyjádření ze dne 25. 10. 2022 cituje předpokládané znění § 9 odst. 2 písm. b) bod 3 zákona o ochraně ZPF, které ovšem uvádí pro dokreslení a nad rámec odůvodnění správnosti potvrzených závěrů MÚ Břeclav vyjádřené v souhrnném vyjádření ze dne 30. 11. 2021. Citace předpokládané právní úpravy měla pouze dokreslit snahy dotčeného orgánu o úpravu legislativy ochrany ZPF. To však neznamená, že se správní orgány řídily při posouzení věcí neúčinnou právní úpravou.
36. Soud proto tuto námitku žalobců neshledává důvodnou.
37. K námitce žalobců o nepřipustnosti využití stavebního pozemku pro průmyslovou a zemědělskou výrobu lze uvést, že posouzením přípustnosti záměru se správní orgány zabývaly již při posouzení původního záměru povoleného rozhodnutím MÚ Břeclav ze dne 23. 10. 2020, č. j. MUBR 172313/2020. V rámci tohoto stavebního řízení bylo na základě závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 18. 7. 2019 rozhodnuto o souladu stavby zahradního domku s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací

a s hledisky uplatňování cílů a úkolů územního plánování [tedy i o souladu s Územním plánem obce L. ze dne 15. 12. 1996, včetně změny č. 1 schválené dne 4. 12. 1997, změny č. 2 vydané dne 17. 9. 2009 a změny č. 3 vydané dne 25. 3. 2010 (dále jen „ÚP L.“)]. Stavba zahradního domku byla tedy pravomocně v daném místě povolena, a to i s ohledem na její umístění na určitém regulačně vymezeném území. Přestože se při její realizaci stavebník odchýlil od záměru povoleného stavebním povolením, neznamená to bez dalšího, že by dodatečně povolená stavba byla automaticky nepřípustná.

38. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*
39. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, *stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že*
- a) 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,*
 - b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,*
 - c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*
40. Soud má ve shodě s žalovaným a prvoinstančním orgánem za to, že posuzovaná stavba zahradního domku první podmínku stanovenou § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona splňuje. Stavba zahradního domku (povolované změny) se reálně nedotkne cílů a úkolů územního plánování ani s nimi není v rozporu. Původní záměr již byl pravomocně schválen a posouzen z pohledu územního plánování a rozvoje. Umístění záměru bylo shledáno v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací, neboť stavba je umístěna do funkční plochy s označením Bv – rodinné domy + zemědělská výroba (Regulační podmínky využití území obce L.). Stavba zahradního domku je stavba, která s bydlením souvisí, má být využívána jako doplňková stavba k bydlení.
41. Odchyly realizované stavby zahradního domku od původně povoleného záměru spočívají v jejím posunutí o cca 1 m k hranici mezi pozemky parc. č. XB a XD, změně vnitřní dispozice, konstrukčního řešení střechy, posunutí otvorů a doplnění vnitřního schodiště. Z pohledu územního plánování nejde v tomto případě o natolik zásadní změny, která by narušily plnění cílů a úkolů územního plánování a založily rozpor provedené stavby. Za daných okolností tedy nic nebránilo tomu, aby žalovaný i stavební úřad při posouzení dodatečně povolené stavby s požadavky územního plánování vycházely ze závazného stanoviska orgánu územního plánování ze dne 9. 7. 2019, č. j. MUBr 52230/2019. To se sice vztahuje k povolení původního záměru, nicméně z hlediska cílů územního plánování nedošlo k natolik podstatným změnám, aby nebylo možné závěr o přípustnosti vztáhnout i na dodatečně povolenou stavbu, která byla provedena v takřka totožném místě pouze s drobnými odchylkami (posun o 1 metr, částečná změna účelu i pro přípravu medu).
42. Žalovaný, potažmo prvoinstanční orgán posoudily splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby zahradního domku i z tohoto pohledu (viz odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na str. 3 a zejména odůvodnění napadeného rozhodnutí na str. 6, kde popisují

přípustnost stavby na daném území, a to i v návaznosti na územní plán obce L.). ÚP L. rozlišuje plochy určené pro zemědělskou a průmyslovou výrobu a plochy pro bydlení (+ zemědělskou výrobu) tak, že se zemědělskou a průmyslovou výrobou spojuje tyto činnosti ve větším rozsahu (podnikatelské aktivity) než je běžné obhospodařování zahrad a staveb s bydlením souvisejících. V části 3.2 ÚP L. nazvané Bydlení je stanovena preference funkce obytné, a to včetně ploch přídomních zahrad a dvorků. Přípustnou vedlejší funkcí v obytných zónách je zřizování vestavěného občanského vybavení, které svým provozem nenarušuje obytnou funkci. Nepřípustnou činností je průmyslová a zemědělská výroba (chov zvířat je podmíněn souhlasem hygienika předpokládá se pouze v množství pro osobní potřebu). V bodě 3.4 nazvaném Výroba a skladové hospodářství je uvedena průmyslová výroba, která je spojována především se závodem Fruta, zemědělská výroba je zajišťována zemědělským podnikem Vysoké školy zemědělské. V ÚP L. je počítáno s částečnou privatizací zemědělské výroby a zřizováním rodinných farem (str. 8 ÚP L.).

43. Je nutno připomenout, že řízení o dodatečném stavebním povolení je řízení o žádosti. Správní orgány se zabývají stavbou, o jejíž povolení žadatel usiluje a jejíž parametry vymezil ve své žádosti. Dle názoru soudu oba správní orgány správně respektovaly obsah podané žádosti o dodatečné stavební povolení, vč. zachování účelu užívání stavby. Z projektové dokumentace pro dodatečné povolení stavby i vyjádření a stanovisek dotčených orgánů dále vyplývá, že zahradní domek je určen ke skladování nářadí, domácích potřeb a jako přípravná medu. Stavba není určena ke komerčnímu využití. Tvrzení žalobců o jiném, širším zemědělském využívání stavby zahradního domku lze označit jako spekulativní a hypotetické. Je totiž zjevné, že základní funkcí zahradního domku je sloužit jako sklad, přípravná medu, přičemž toto účelové (funkční) využití v budoucnu v případě dané stavby konvenuje jak projektové dokumentaci, tak povaze prováděných úprav a charakteru území.
44. Žalobci také uplatnili související námitku týkající se pomnutí povinnosti respektovat tzv. minimální stavební čáru ve smyslu územního plánu obce L. K této námitce soud uvádí, že obec může mít ve svých regulativech mimo jiné stanoveny odstupové vzdálenosti od hranic pozemku nebo definovanou uliční či stavební čáru, a to zejména s ohledem na hlediska urbanistická, architektonická, územně a stavebně technická. Uliční čára je hranicí mezi veřejným prostorem nebo komunikací a soukromým pozemkem. Stavební čára je čára odstupu průčelí domků od uliční čáry. Dle bodu 3.1.2. ÚP L. v případě přestavby a dostavby proluk bude nový objekt respektovat návaznost na sousední domy. Dle bodu 3.2.3. je v obytných zónách mimo jiné nutno dodržovat stavební čáru určující minimální odstup od ulice [...].
45. Námitka týkající se narušení stavební čáry je v daném případě nepřiléhavá, jelikož stavební čára představuje směrnou linii, kterou má dodržet budoucí zástavba domů, přičemž ji nesmí překročit směrem k ulici. Posuzovaná stavba zahradního domku je stavbou doplňkovou, která plní funkci hospodářskou a nachází se v zahradě stavebníka směrem dovnitř tohoto pozemku. Narušení stavební čáry tak z povahy věci vůbec nepřichází v úvahu.
46. Soud se dále neztotožňuje s tvrzením žalobců, že se žalovaný a MÚ Břeclav nevypořádali s problematikou zastínění pozemku žalobců stavbou zahradního domku. Je třeba zdůraznit, že žalobci v této souvislosti neuvedli žádná podrobnější tvrzení, ale pouze odkázali na odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Soud na tomto místě odkazuje na rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74, dle kterého „*uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem*“.

na takové podání již proto, že odvolací námitky směřovaly proti jinému rozhodnutí, než které bylo předmětem přezkumu krajským soudem (rozhodnutí žalovaného). Žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu v žalobě explicitně uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, čj. 6 A 15/94-39, SP č. 136).“

47. Jelikož žalobci uplatňují uvedené námitky zcela nekonkrétně aniž by reagovali na poměrně detailní vypořádání otázky možného zastínění v odůvodnění napadeného rozhodnutí, může na ně soud reagovat taktéž pouze v obecné rovině. Žalovaný i prvoinstanční orgán se zastínění pozemku žalobců věnovaly obsáhle a poměrně detailně (viz str. 7 napadeného rozhodnutí a str. 7 prvostupňového rozhodnutí). Správní orgány vycházely při posouzení zastínění pozemku žalobců primárně z vyjádření k zastínění pozemku parc. č. XE vypracovaného autorizovanou osobou Ing. arch. Rastislavem Tesaříkem z dubna 2020. Dále vycházely z projektové dokumentace doložené k žádosti o dodatečné povolení stavby, dle které je výška hřebene stavby 6,43 m (tj. zvýšena o 10 cm oproti původně povolené výšce stavby zahradního domku). Správní orgány hodnotily i podklady doložené žalobci, a to fotografie a zakreslení zastínění doložené k vyjádření a námitkám k dodatečnému povolení stavby ze dne 8. 5. 2022. Po zhodnocení veškerých podkladů doložených žalobcem a), stavebníkem, informací z katastru nemovitostí, skutečností zjištěných při místním šetření konaném dne 10. 5. 2022 a požadavků technické normy ČSN 73 4301 na oslunění pozemků v okolí obytných budov, dospěly po podrobném provedení výpočtu zastínění pozemku žalobců k závěru, že zvětšení zastínění vlivem navýšení stavby o 10 cm neodporuje požadavkům shora uvedené normy. Dle závěrů správních orgánů, se kterými se soud na základě skutečností vyplývajících ze správního spisu ztotožňuje, dodatečné změny stavby normovaný požadavek zastínění splňují, vlivem jejich realizace nedojde ke zhoršení stavu oproti stavu původnímu v míře překračující normou stanovené limity. Soud ani *prima facie* neshledal, že by výpočty a závěry žalovaného týkající se zastínění pozemku obou žalobců byly nesprávné nebo nepodložené. Obecná námitka o nevypořádání se s námitkami žalobců ohledně zastínění pozemku a nesprávných výpočtech, proto není důvodná.
48. Odvolací správní orgán vždy a bez ohledu na rozsah námitek uvedených v odvolání přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Rozdíl mezi přezkumem rozhodnutí z hlediska jeho souladu s právními předpisy a správností mimo námitky uvedené v odvolání tedy z velké části stírají základní zásady řízení, které požadavek na správnost rozhodnutí v řadě případů vtahují již do jeho zákonnosti. K tomu přistupuje ještě povinnost přezkoumat správnost rozhodnutí mimo odvolací námitky v případě, že na tom odvolací správní orgán shledá veřejný zájem. V řízeních zahajovaných na žádost je akcentována zásada *vigilantibus iura scripta sunt* (jen bdělým náleží práva) a rozsah přezkumu je přísně limitován koncentrační zásadou. Věcnou správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává odvolací správní orgán jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 659 – 666.
49. V daném případě žalobce a) ve svém odvolání přímo upozorňoval na chybné hodnocení zastínění jeho pozemku prvoinstančním orgánem, proto byl žalovaný povinen se s touto námitkou vypořádat a vyhodnotit postup a závěr prvoinstančního orgánu. Není sice úlohou odvolacího správního orgánu suplovat úkony prvoinstančního orgánu, ale i odvolací správní orgán je orgánem nalézacím, byť jeho úloha má z logiky věci primárně přezkumný charakter

(viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 12. 2017, č. j. 41 A 74/2016). To však neznamená, že by odvolací orgán nemohl zkorigovat nebo doplnit závěry prvoinstančního správního orgánu o vlastní úvahy nebo i nová skutková zjištění, které správní orgán I. stupně sám nezohlednil nebo neuvedl v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Ostatně z § 93 odst. 1 správního řádu vyplývá možnost doplňovat důkazy a podklady pro vydání rozhodnutí i v odvolacím řízení, a tím spíše je odvolací orgán oprávněn závěry správního orgánu I. stupně upravit. Námitka žalobců, že žalovaný neměl provádět výpočty ohledně zastínění jejich pozemku, ale pouze přezkoumat soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení jemu předcházející, je proto neopodstatněná.

50. K námitce týkající se uvedení pozemku parc. č. XA žalovaným v odůvodnění napadeného rozhodnutí v odst. 5 na str. 7 soud konstatuje, že se zjevně jedná o chybu v psaní. Žalovaný v daném odstavci popisuje a hodnotí materiály dodané žalobci – dokumentaci vypracovanou Ing. arch. Antonínem Tesařem se zakreslením stínění žalobcem a). Z těchto materiálů i z první věty tohoto odstavce jasně vyplývá, že řešenou otázkou je zastínění na pozemku žalobců parc. č. XE. Tomu také odpovídají výpočty žalovaného vycházející z rozměrů pozemku parc. č. XE („[...] celková plocha pozemku parc. č. je dle katastru nemovitostí 273 m²“, což dle je výměra pozemku parc. č. XE uvedená v katastru nemovitostí).
51. Soud neshledává důvodnou námitku žalobců týkající se snížení komfortu výhledu do okolní přírody. Odvolací správní orgán sice má povinnost přezkoumat zákonnost prvoinstančního rozhodnutí v plném rozsahu (tedy i mimo uplatněné odvolací námitky - viz § 89 odst. 2 věta první správního řádu), je nicméně logické, že míra podrobnosti jeho argumentace bude přímo úměrná tomu, jak byly precizovány odvolací námitky (viz rozsudek NSS ze dne 5. 2. 2021, č. j. 3 As 59/2020-68). Pokud byly odvolací námitky formulovány toliko obecně a heslovitě, nelze správnímu orgánu vyčítat absenci detailnějšího rozboru těchto námitek.
52. V odvolání proti napadenému rozhodnutí žalobce a) poprvé uvedl, že: „stavba zhoršuje kvalitu jejich prostředí (zastínění našeho pozemku, znemožnění výhledu z našeho domu do okolní přírody) a snižuje hodnotu území.“ K takto obecně formulované námitce žalovaný uzavřel, že: „změny stavby spočívají v nepatrném posunutí objektu, změně stěnových otvorů, v úpravě původně sedlové střechy na sedlovou střechu s polovalbou a změnu v realizaci vnitřního schodiště, se nemohou nijak výrazně dotknout dopadu zahradní chatky na okolní zástavbu, respektive na práva odvolatele a na zachování kvality jeho bydlení především z hlediska pohledových imisí. V tomto smyslu je třeba podtrhnout, že objekt nemá na stranu odvolatele žádná okna [...], v daném směru není realizována ani již zmíněná polovalba a že do práv odvolatele nemůže, též s ohledem na již odůvodnění, nijak zasáhnout zřízení schodiště do půdního prostoru posuzovaného objektu.“
53. Ve vztahu k této námitce se soud ztotožnil s názorem žalovaného, že shora uvedené povolované změny stavby nepovedou k narušení pohody bydlení nad míru obvyklou a nezhorší míru přiměřenou poměrům v bezprostředním okolí. Soud pro vysvětlení užitých pojmů uvádí, že pojem *pohoda bydlení*, který obsahovala v § 4 odst. 1 a § 8 odst. 1 dnes již zrušené vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, byl nahrazen pojmem obdobného obsahu *kvalita prostředí* (srovnej § 20 odst. 1 a § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2023 a rovněž rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2016, čj. 2 As 174/2016-20). Jak v této souvislosti vyslovil NSS v rozsudku ze dne 13. 9. 2019, č. j. 1 As 329/2018-66, z tohoto důvodu je možné stávající judikaturu vztahující se k pohodě bydlení v plném rozsahu

aplikovat i na pojem kvalita prostředí.

54. V rozsudku ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS pojem pohoda bydlení rámcově vymezil tak, že: *„pohodou bydlení je nutno rozumět souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachu a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledky, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech. Správní orgán při posuzování, zda je v konkrétním případě pohoda bydlení zajištěna, nemůže ovšem zcela abstrahovat ani od určitých subjektivních hledisek daných způsobem života osob, kterých se má stavba, jejíž vliv na pohodu bydlení je zkoumán, dotýkat; podmínkou zohlednění těchto subjektivních hledisek ovšem je, že způsob života dotčených osob a jejich z toho plynoucí subjektivní nároky na pohodu bydlení nevybočují v podstatné míře od obecných oprávněně požadovatelných standardů se zohledněním místních zvláštností dané lokality.“* Na citovaný rozsudek navázal rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007-52, č. 1602/2008 Sb. NSS, který vymezil kritérium rozhodné pro posouzení, zda došlo, či nedošlo k zásahu do pohody bydlení. Rozhodným kritériem pro určení intenzity těchto účinků na okolí je *„tzv. přípustná míra, kterou (jak vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu) je třeba rozumět míru přípustnou podle právních předpisů, včetně ustanovení občanského zákoníku (srovnej např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2929/99); jedná se o neurčitý právní pojem, což v případě námitek vznesených ve správním řízení de facto znamená nutnost posuzování námitek tohoto typu vždy ad hoc (případ od případu).“*
55. Soud zde opětovně připomíná, že předmětem řízení je přezkum rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí prvoinstančního orgánu o dodatečném povolení stavby zahradního domku. Z tohoto pohledu je také nutné hodnotit případné snížení pohody bydlení žalobců, a z hlediska projednávaných změn provedené stavby. Předmětem posouzení není původně povolená stavba, která již byla pravomocně povolena a jejíž vliv na kvalitu bydlení (prostředí) již byl pravomocně uzavřen.
56. Jak již popsal žalovaný, s jehož argumentací se soud ztotožňuje, změnou tvaru střechy orientované k dvornímu traktu žalobců ze sedlové střechy na polovalbu se štítem směrem na pozemek stavebníka došlo vlastně ke drobnému zvětšení výhledu na oblohu proti původnímu stavu. Štít střechy byl nahrazen trojúhelníkovým zkosením, které zvětšilo pohled na oblohu. Ohledně této povolované změny stavby tudíž nelze hovořit o zhoršení výhledu či omezení oblohové imise. Stejně tak i změna dispozice místnosti pro výrobu medu (zvětšení okna směrem do dvora, na stranu pozemku stavebníka, posunutí dveří do boční strany stavby místo navrhovaného okna), nemá na pohodu bydlení žalobců žádný vliv. Posunutí stavby podél společné hranice pozemku stavebníka a žalobců o 1 m směrem k rodinnému domu stavebníka (při zachování vzdálenosti 2 m od hranice pozemku žalobců dle § 25 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění účinném do 31. 12. 2023) soud také nepovažuje za zásadní zásah do pohody bydlení žalobců. Povolované změny stavby zahradního domku, v nichž žalobci spatřují narušení kvality jejich bydlení, vyvolující pocit stísněnosti a jakéhosi ohrožení, soud nepovažuje za změny tak citelné, aby zásadním způsobem narušily subjektivní práva

žalobců. Naopak tyto změny se soudu jeví jako změny kosmetické. Fakt, že stavba zahradního domku je o 10 cm vyšší než stavba původní a posunutá o 1 m (ne však blíže k pozemku žalobců) nikterak podstatně nezasahuje účel závazných parametrů výstavby a jde o detaily pouhým okem téměř nepostřehnutelné. Ani v případě namítaného nesouladu s požadavky na zachování kvality prostředí a pohody bydlení tak soud neshledal námitky žalobců důvodnými.

57. Soud se dále zabýval namítanými procesními pochybeními žalovaného a prvoinstančního orgánu. Předmětem přezkumu napadeného rozhodnutí je v mezích uplatněných žalobních bodů zkoumání, zda tímto rozhodnutím nebo v důsledku porušení práv v řízení o dodatečném povolení stavby byli žalobci zkráceni na svých subjektivních právech.
58. Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí je podstatným procesním právem zakotveným v [Listině základních práv a svobod](#), konkrétně v čl. 38 odst. 2, který mimo jiné stanoví, že každý má právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Správní orgán má povinnost zajistit účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, jak stanoví § 36 správního řádu. Pokud tato povinnost není splněna, jde o **procesní pochybení**, protože účastník řízení nebyl seznámen s podklady, které správní orgán hodlá použít při rozhodování a neměl možnost se k těmto podkladům vyjádřit.
59. Z obsahu správního spisu soud ověřil, že dne 25. 10. 2022 poskytnul dotčený orgán vyjádření k žádosti žalovaného o součinnost ve věci odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zahradního domku. Shora uvedené vyjádření nebylo žalobkyni b) dáno na vědomí, resp. žalobkyně nebyla seznámena s možností vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, nebyla jí tedy dána možnost se s ním seznámit a případně na ně reagovat. Tato skutečnost není mezi účastníky řízení sporná.
60. V neseznámení žalobkyně b) s vyjádřením dotčeného orgánu lze spatřovat vadu řízení. Porušení ústavně zaručených procesních práv účastníků řízení představuje závažnou procesní vadu, která takřka vždy zakládá nezákonnost vydaného správního rozhodnutí ve věci (shodně viz POTĚŠIL, L.; HEJČ, D.; RIGEL, F.; MAREK, D.: *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, str. 214). Nicméně i ustálená judikatura NSS vychází z předpokladu, že ne každé procesní pochybení je důvodem pro zrušení správního rozhodnutí. Neměla by být rušena taková správní rozhodnutí, při jejichž vydávání sice došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, ovšem takovéto porušení nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. např. rozsudky NSS ze dne 12. 12. 2024, č. j. [8 As 169/2021-39](#), ze dne 8. 3. 2007, č. j. [8 Afs 102/2005-65](#), ze dne 22. 3. 2017, č. j. [2 As 322/2016-39](#)). NSS stabilně judikuje, že o vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, pokud by k vadě řízení nedošlo (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59).
61. V dané věci bylo řízení zahájeno dne 14. 10. 2021 žádostí stavebníka o dodatečné povolení stavby zahradního domku, která byla postupně doplněna o projektovou dokumentaci stavby a další podklady, zejm. vyjádření a stanoviska dotčených orgánů a osob. Dne 10. 5. 2022 proběhlo na místě stavby zahradního domku ústní jednání spojené s ohledáním na místě. Oznámení zahájení řízení a pozvání k ústnímu jednání bylo žalobkyni b) vloženo do schránky dne 26. 4. 2022. V oznámení byli účastníci poučeni o možnosti vznášet námitky proti projednávanému záměru, byli seznámeni s tím, že dnem následujícím po dni ústního jednání začíná běžet tří denní lhůta pro seznámení se s podklady rozhodnutí. Samotného

jednání dne 10. 5. 2022 se žalobkyně b) neúčastnila. Dne 13. 6. 2022 vydal MÚ Břeclav prvostupňové rozhodnutí, kterým dodatečně povolil stavbu zahradního domku [žalobkyni b) vloženo do poštovní schránky dne 28. 6. 2022]. V rámci odvolacího řízení proti prvostupňovému rozhodnutí vyzval stavební úřad mj. žalobkyni b) k vyjádření se k odvolání žalobce a) (zásilka jí byla vložena do poštovní schránky dne 2. 8. 2022). K odvolání se vyjádřil stavebník, který uvedl, že střecha realizované stavby je oproti původnímu projektu nižší a kratší, zahradní domek nemá žádný stínící vliv na sousední pozemek, jehož oslunění je výrazně nad zákonnou normou. Žalovaný v rámci odvolacího řízení opatřil dále stanovisko dotčeného orgánu ohledně ochrany ZPF.

62. Aniž by žalovaný oznámil žalobkyni b) možnost seznámit se s doplněnými podklady pro rozhodnutí (tj. s novým podkladem – vyjádřením stavebníka, stanoviskem MÚ Břeclav při předání odvolání žalovanému a vyjádřením dotčeného orgánu) vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí.
63. Pro posouzení námitky je klíčové, že z obsahu vyjádření stavebníka ze dne 25. 7. 2022, stanoviska MÚ Břeclav a vyjádření dotčeného orgánu nevyplývají žádné nové skutečnosti, dříve neuplatněná argumentace a nejsou ani navrhovány k provedení žádné nové důkazy. Vyjádření stavebníka obsahovalo již uvedené skutečnosti, stanovisko MÚ Břeclav obsahovalo shrnutí dosavadního průběhu řízení a závěrů učiněných v prvostupňovém rozhodnutí, vyjádření dotčeného orgánu obsahovalo potvrzení závěrů MÚ Břeclav vyjádřené v souhrnném vyjádření ze dne 30. 11. 2021.
64. Žalovaný zjevně pochybil, pokud žalobkyni b) nedal před vydáním napadeného rozhodnutí možnost seznámit se s nově shromážděnými podklady. [Stranou ponechává soud otázku, zda se žalobkyně b) nemohla o shromáždění podkladů k rozhodnutí dozvědět od svého manžela – žalobce a).] Nicméně žalobkyně b) se v průběhu předchozích fází řízení před MÚ Břeclav měla možnost vyjádřit ke všem tvrzeným skutečnostem i doloženým podkladům pro rozhodnutí. Vyjádření stavebníka ani stanovisko MÚ Břeclav a dotčeného orgánu nepřineslo nic nového, neobsahovalo žádné nové skutečnosti, ke kterým by se žalobkyně b) již dříve nemohla vyjádřit a neobsahovalo ani nějakou zcela novou argumentaci, která by přinesla zcela nový náhled na posouzení věci.
65. S ohledem na výše uvedené soud dovodil, že byt' došlo k pochybení, v jehož důsledku se žalobkyně b) nemohla seznámit s vyjádřením stavebníka ze dne 25. 7. 2022, stanoviskem MÚ Břeclav a vyjádřením dotčeného orgánu, materiálně jí nebyla upřena možnost uplatnit vlastní vyjádření k již dříve předestřené argumentaci účastníků řízení. Výrok rozhodnutí žalovaného by byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo. Soud má tedy za to, že neoznámení možnosti seznámit se s podklady řízení žalobkyni b) není vadou, která by měla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobní bod není důvodný.
66. K námitce žalobců o neposkytnutí dostatečné lhůty k vyjádření žalobci a) soud podává, že podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu *se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:"*.
67. Žalobci a) bylo oznámení o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí doručováno prostřednictvím držitele poštovní licence. Vzhledem k tomu, že žalobce a) nebyl zastížen, bylo mu dne 3. 11. 2022 dáno na vědomí, že zásilka je od tohoto dne připravena

k vyzvednutí. Pokud si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, platí ve smyslu § 24 odst. 1 správního řádu tzv. fikce doručení, tj. písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty. Žalobce a) si zásilku v 10denní lhůtě nevyzvednul, proto se považuje za doručenou dne 14. 11. 2022 [dle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu, případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den]. Ode dne 15. 11. 2022 běžela žalobci a) 5denní lhůta poskytnutá žalovaným k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Z úředního záznamu ze dne 16. 11. 2022 však vyplývá, že žalobce a) se se shromážděným spisovým materiálem seznámil dne 16. 11. 2022, tj. ve stanovené lhůtě. Žalobce a) tudíž nebyl nikterak zkrácen na možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí, neboť tohoto práva řádně využil.

68. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 18. 11. 2022. Žalovanému proto lze vytknout, že napadené rozhodnutí vydal ještě před 21. 11. 2022, kdy žalobci uplynula lhůta k vyjádření se ke shromážděným podkladům v odvolacím řízení. Nicméně nelze přehlédnout, že žalobce sám žádné takové vyjádření ve stanovené lhůtě neuplatnil, a to i přesto, že napadené rozhodnutí mu bylo vloženo do jeho domovní schránky až dne 2. 12. 2022, kdy se tedy poprvé mohl seznámit s napadeným rozhodnutím i se skutečností, že žalovaný již ve věci rozhodl. Jestliže se žalobce a) rozhodl, že vyjádření k podkladům rozhodnutí žalovaného neuplatní, nemůže se dovolávat porušení tohoto procesního práva. Námitka proto není důvodná.
69. Pro úplnost soud uvádí, že 5denní lhůta pro seznámení se s podklady rozhodnutí plynula u každého účastníka řízení od jiného dne v závislosti na doručení oznámení. Nelze tudíž souhlasit s argumentací žalobců, že lhůta pro seznámení se s podklady rozhodnutí obecně všem účastníkům řízení uplynula dne 21. 11. 2022.
70. Další námitku žalobců směřující proti zákonnosti postupu při ohledání na místě soud shledal důvodnou.
71. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona se v řízení o dodatečném povolení stavby postupuje podle § 111 až 115, ohledání na místě je povinné. Podle § 112 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné. Již z tohoto ustanovení lze dovodit, že jsou-li účastníci řízení zváni k ohledání na místě, mají právo být ohledání osobně přítomni. Stejně tak jako lze dovodit, že jedná-li se o ohledání na místě, nemůže se ohledání konat na jiném místě, než na místě, které je předmětem ohledání. Pokud by účastníci řízení nemohli být osobně přítomni ohledání na místě, jen stěží by bylo možné hovořit o tom, že jim byla v průběhu správního řízení dána možnost řádně hájit svá práva. Důkaz ohledáním je uveden v ustanovení § 54 správního řádu, kde je kromě jiného vymezena i povinnost strpět ohledání věci na místě. Ohledání na místě samém je v řízení o dodatečné povolení stavby, v případě sporu mezi účastníky řízení, nezbytné, neboť jiným způsobem než ohledáním na místě nelze vůbec ověřit, zda dokumentace stavby odpovídá jejímu skutečnému provedení (viz rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 As 69/2014-57).
72. Pokud jde o žalovaným namítané ustanovení § 172 stavebního zákona, toto ustanovení upravuje výhradně pouze podmínky vstupu „*oprávněných úředních osob*“ na pozemky a do staveb, nevylučuje však účastníky řízení z možnosti být přítomni při ohledání na místě samém. Se žalovaným lze sice souhlasit v tom, že ze samotného znění § 172 stavebního

zákona, resp. z jeho gramatického výkladu, skutečně nevyplývá, že by účastníci řízení měli být na pozemku stavebníka při ohledání její stavby přítomni. Tuto situaci je však třeba posuzovat v širším kontextu, daném základními principy správního řízení. Z nich mimo jiné plyne, že všichni účastníci správního řízení mají právo osobně se dokazování zúčastnit. Z § 51 odst. 2 správního řádu vyplývá povinnost správního orgánu provádět důkazy pouze za předpokladu, že poskytne účastníku řízení možnost být přítomen jejich provádění. I ve správním řízení se pak uplatní ústavně zaručené právo účastníka řízení vyjádřit se ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jedním z účelů ústního jednání spojeného s ohledáním na místě je přispět ke zjištění stavu věci bez důvodných pochybností (§ 3 správního řádu). Z judikatury NSS pak vyplývá, že ohledání je jeden z nejbezpečnějších důkazů umožňujících správnímu orgánu, aby si mohl na základě vlastního pozorování a přímého srovnání zjištěných skutečností s výsledky dosavadního šetření učinit potřebné závěry pro rozhodnutí (důležitost ohledání jako důkazního prostředku lze v nyní posuzované věci spatřovat i v tom, že ohledání na místě je v řízení o dodatečném povolení stavby povinné). Účastníci řízení musí být k ohledání přizváni a mají právo klást otázky svědkům, popř. znalcům, jsou-li přítomni (viz rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 As 38/2004-74). Pokud správní orgán dospěl při stanovení okruhu účastníků k závěru, že žalobci jsou účastníci řízení o dodatečném povolení stavby, byl povinen zajistit, aby měli [v daném případě žalobce a)] možnost účinně uplatňovat svá práva, mimo jiné i osobní účast na dokazování, byť stavebník nesouhlasil s jeho vstupem na svůj pozemek, kde se ohledání uskutečnilo. Ustanovení § 54 správního řádu umožňuje správnímu orgánu uložit povinnost strpět ohledání věci mimo jiné uživateli věci. Správní řád také zná prostředky pro zajištění účelu a průběhu řízení (srov. § 58 a násl. správního řádu) (viz rozsudky NSS ze dne 20. 11. 2014, čj. 2 As 69/2014-57, ze dne 23. 5. 2019, č. j. 5 As 93/2018-32).

73. Pokud tedy prvoinstanční orgán nezajistil u ohledání na místě přítomnost žalobce a), který se přítomnosti domáhal, jednal v rozporu s právními předpisy. Argumentaci žalovaného v otázce přítomnosti účastníků řízení při ohledání na místě, resp. v možnosti jejich vstupu na pozemek stavebníka bez jeho souhlasu, neshledává soud příliš přesvědčivou. Ohledání na místě neslouží jen správnímu orgánu, aby mohl na základě vlastního pozorování učinit potřebné závěry pro rozhodnutí. Slouží i účastníkům řízení, aby mohli na základě vlastního pozorování uplatnit svá práva a vznést případné námitky, navrhopat důkazy apod. V uvedeném se soud neztotožňuje se závěrem žalovaného, že zjištění pro případné uplatnění práv žalobců bylo možné učinit z projektové dokumentace a pohledem z jejich pozemku. Příkladmo soud uvádí námitku žalobce a) týkající se výšky stavby v rozporu s projektovou dokumentací, kterou pouhým pohledem z svého pozemku těžko ověří. Také rozpor se záměrem stavby, jehož provedení (příprava medu a sklad) také nelze dle doložených fotografií ověřit pouhým pohledem z pozemku žalobců. To platí o přesném umístění stavby, které je možné shlédnout pouze z pozemku stavebníka.
74. Soud tak uzavírá, že přítomnost účastníků řízení při ohledání na místě byla v nyní posuzované věci nezbytná k zajištění jejich práv. Tím, že prvoinstanční orgán neumožnil žalobci a) účastnit se ohledání na místě a žalovaný tento postup nenapravil, dopustily se správní orgány zásadního procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce a) při neznalosti skutečného provedení změn stavby neměl možnost proti skutečnému provedení těchto změn účinně k ochraně svých práv brojit.

75. Námitka týkající se zabránění vstupu na stavební pozemek při místním šetření tedy je důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

76. Soud z výše uvedených důvodů ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. [ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení provede žalovaný ohledání na místě (§ 129 odst. 2 stavebního zákona), přičemž v případě potřeby učiní nezbytné úkony k zajištění přítomnosti žalobců na místě. Žalovaný také umožní oběma účastníkům uplatnění jejich procesních práv, včetně doručování písemností zvláště každému ze žalobců.
77. Soud neshledal důvod pro postup dle § 78 odst. 3 s. ř. s., tj. ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí. Podle judikatury NSS je třeba takový postup uplatňovat restriktivně, neboť jde o výjimku z pravidla, podle něhož má soud přistoupit pouze k zrušení napadeného rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení. Zrušení prvostupňového přichází v úvahu zejména v případech, kdy není v pravomoci odvolacího orgánu samostatně odstranit vytýkané nedostatky napadeného či prvostupňového rozhodnutí anebo jim předcházejících správních řízení, nebo pokud takovému rozhodnutí brání jiné překážky. V případě dodatečného povolení stavby je ohledání stavby na místě povinné (§ 129 odst. 2 stavebního zákona). Pokud však nebylo ohledání na místě řádně provedeno v řízení před stavebním úřadem, nic nebrání tomu, aby tento úkon provedl dodatečně odvolací orgán, a odstranil tak zjištěnou vadu řízení.
78. Závěrem soud apeluje na stavebníka, který svou žádostí zahájil řízení o dodatečném povolení stavby a v jehož vlastním zájmu je řádné projednání věci, aby sám umožnil všem účastníkům ohledání stavby na místě samém, jak mu to ukládá § 54 odst. 1 správního řádu. V opačném případě se vystavuje např. riziku uložení pořádkové pokuty [§ 62 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Ohledání na místě může být odepřeno pouze z důvodů, pro které nesmí být svědek vyslechnut nebo pro které je svědek oprávněn výpověď odepřít (§ 55 odst. 2 až 4 správního řádu).
79. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 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, který ve věci úspěch neměl. Žalobce a) a žalobkyně b) byli ve věci úspěšní, soud jim proto každému přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady se sestávají ze zaplacených soudních poplatků za žalobu ve výši 6 000 Kč. Náklady spojené se zastoupením žalobců advokátem soud stanovil podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Podle přechodného ustanovení v čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb. přitom platí, že za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky. Za právní služby poskytnuté před 1. 1. 2025 tedy náleží odměna vypočtená podle advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2024.
80. Jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Žalobcům tak náleží náhrada za tři společné

úkony právní služby po 4 960 Kč, tj. celkem 14 880 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby včetně doplnění ze dne 9. 3. 2023 a 18. 3. 2023, replika ze dne 13. 7. 2023 podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024], k čemuž náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon, tj. celkem 900 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024. Zástupce žalobce nedoložil osvědčení o registraci plátce daně z přidané hodnoty (§ 14a advokátního tarifu), náhradu za tuto daň mu tedy soud nepřiznal. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 21 780 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

81. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že soud neuložil stavebníkovi žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Soud neshledal ani důvodů zvláštního zřetele hodných, které by přiznání nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení odůvodňovaly, proto rozhodl, že stavebníka nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 31. března 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu