23. 9. 2022

ID: 115267

Stavební řízení

Jestliže dva sousedé požádají ve stejné době o umístění stavby na svém pozemku, přičemž jejich záměry jsou vzájemně neslučitelné pro nedodržení odstupu navržených staveb od sebe (§ 25 odst. 2 a odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), měl by stavební úřad obě řízení spojit a vést ve věci společné řízení (§ 140 správního řádu). Pokud tak neučiní, může jeho postup přesto obstát, pokud materiálně posoudí oba záměry ve vzájemné souvislosti.

Ve společném řízení by se měl stavební úřad nejprve pokusit o smírné řešení rozporů mezi oběma stavebníky (§ 5 správního řádu). Jestliže stavebníci odmítnou své záměry upravit tak, aby požadavkům právních předpisů vyhověly, v naprosté většině případů by je měl stavební úřad odkázat na řízení o výjimce z těchto požadavků (§ 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), a nebude-li možné výjimku vydat, pak by měl obě žádosti zamítnout. Zcela výjimečně může dát stavební úřad jednomu ze záměrů přednost, pokud takový postup přesvědčivě odůvodní.

Od zákonného požadavku dodržení vzájemných odstupů staveb je třeba odlišovat zákaz znemožnit zástavbu sousedního pozemku (§ 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území). Nemožnost zástavby se neposuzuje ve vztahu ke konkrétnímu projektu či záměru souseda, ale výhradně jen ve vztahu k možnosti umístit kdekoliv na sousedním nezastavěném pozemku stavbu určitého typu, pro který je územním plánem určen.

(Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, čj. 30 A 1/2020-133)

Krajský soud v Brně rozhodl v právní věci žalobce a) Bc. P.K., b) Mgr. R.K. proti žalovanému Krajský úřad Zlínského kraje, sídlem Z, za účasti: 1) CETIN, a. s., sídlem P. a 2) E.ON Distribuce, a. s. sídlem pracoviště B., o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 11. 2019, čj. KUZL 64938/2019, a ze dne 12. 12. 2019, čj. KUZL 78041/2019 tak, že se žaloba zamítá.

Z odůvodnění:

Vymezení věci

Žalobci vlastní rodinný dům v ulici N. K. č. p. X a také sousední, dosud nezastavěné pozemky na východ od tohoto domu p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X (není-li dále uvedeno jinak, je míněno toto katastrální území). Na těchto pozemcích hodlali zbudovat přístavbu, jež měla navazovat na jejich stávající rodinný dům a končit až na východní hranici uvedených pozemků, kde by na ni mohla navazovat další řadová zástavba. Naproti tomu pan G., vlastník dalších navazujících pozemků p. č. XE, XF, XG a XH, měl v úmyslu postavit na těchto svých pozemcích samostatně stojící rodinný dům, který by byl vzdálený od společné hranice s pozemky žalobců 2,5 až 3,5 m. Pan G. podal žádost o územní rozhodnutí dne 1. 4. 2019 a Městský úřad Hluk, odbor výstavby (dále též „stavební úřad“) mu vyhověl rozhodnutím ze dne 25. 7. 2019 (dále též „územní rozhodnutí pro sousedův RD“). Žalobci podali žádost o územní rozhodnutí pro svůj záměr také dne 1. 4. 2019, ale stavební úřad řízení dne 18. 7. 2019 zastavil, protože na výzvu úřadu nedoložili všechny požadované doklady. Žádost

s potřebnými přílohami podali žalobci znovu dne 31. 7. 2019 a stavební úřad ji pak zamítl rozhodnutím ze dne 25. 9. 2019 (dále též „zamítnutí žádosti o přístavbu“).

Žalobci se proti oběma rozhodnutím odvolali. Jejich odvolání proti územnímu rozhodnutí pro sousedův RD zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 11. 2019 označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí ve věci RD“ nebo „napadené rozhodnutí 1“). Odvolání proti zamítnutí žádosti o přístavbu pak žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 12. 12. 2019 označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí ve věci přístavby“ nebo „napadené rozhodnutí 2“). Proti oběma odvolacím rozhodnutím brojí žalobci u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 3. 1. 2020.

Argumentace žalobců

Žalobci navrhují obě napadená rozhodnutí zrušit. Stěžejní část jejich argumentace se vztahuje k oběma těmto rozhodnutím a jejich vzájemnému vztahu. Poukazují na to, že svou (první) žádost o územní rozhodnutí podali již 1. 4. 2019, tj. ve stejný den jako jejich soused. Šlo tedy fakticky o dvě souběžně probíhající stavební řízení a stavební úřad byl povinen hodnotit oba záměry ve vzájemné souvislosti. Mezi žádostmi obou stavebníků byl závažný rozpor a nebylo možné vyhovět oběma současně – vzájemný odstup staveb by byl pouhé 2,5 m, což je v rozporu s § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Proto se měl stavební úřad pokusit o smírné řešení rozporů mezi účastníky podle § 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. V případě neúspěchu měl posoudit stavební možnosti a rozhodnout tak, aby žádná práva nebyla kladena nad druhá a nikdo nebyl poškozen. Projekt žalobců přitom nabízí rozumné a smírné řešení, neboť umožňuje sousedovi přistavět svůj dům k jejich domu štítovou zdí a vytvořit tak řadovou zástavbu bez nutnosti respektovat vzájemné odstupy staveb. Naopak sousedův projekt volně stojícího rodinného domu nerespektuje fakt, že obě sousedící stavební místa jsou úzká, což limituje jejich využitelnost. Přesto stavební úřad nejprve rozhodl o sousedově návrhu a do území jej umístil. Žádost žalobců pak již posuzoval s přihlédnutím k umístění této stavby. Tím upřednostnil zájmy souseda před zájmy žalobců (rozpor s § 7 odst. 1 a 2 správního řádu). V době vydání územního rozhodnutí pro sousedův RD přitom ještě nebylo ani pravomocné usnesení o zastavení řízení ve věci žádosti žalobců o umístění přístavby jejich RD.

Žalobci se také vymezují proti důvodům, o něž stavební úřad a žalovaný opřely svůj údajný „rovný přístup k oběma stavebníkům“. Oba úřady vychází ve své argumentaci z toho, že stěna sousedova nově navrženého RD s okny obytných místností je vzdálena 3,5 m od společné hranice. Soused tím údajně na sebe vzal svůj díl zátěže vyplývající z požadavků stavebních předpisů na odstup rodinných domů (3,5 m je polovina z povinného sedmimetrového odstupu). Oba úřady ale úplně pomíjí fakt, že stěna garáže, jež je součástí navrženého RD (je s ním vnitřně propojená) a částečně z něj vystupuje, se má nacházet pouze ve vzdálenosti 2,5 m od společné hranice. Stejně tak nesouhlasí žalobci s tím, že by záměr souseda měl být v souladu s charakterem zástavby v ulici N. K., kterou mají tvořit samostatně stojící domy. Poukazují na to, že pro lokalitu neplatí žádný závazný regulativ, který by zde umožňoval umisťování jen volně stojících domů. Navíc v této lokalitě již byl realizován jeden dům „jiného charakteru než pouze volně stojící zástavba“. Výklad pojmu řadový dům, který použil žalovaný, je podle nich zcela irelevantní, neboť v nynějším případě se nejedná o posouzení řadové zástavby, ale o možnost umístění domu na hranici stavebního pozemku ve smyslu § 25 odst. 6 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.

Dále žalobci uplatnili dílčí skupinu námitek, která směřuje proti odvolacímu rozhodnutí ve věci RD.

Žalobci v první řadě upozorňují na to, že v době vydání územního rozhodnutí pro sousedův RD nebylo vydáno rozhodnutí o připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci (dále též „rozhodnutí o připojení“). To vydal stavební úřad (který je zároveň silničním správním úřadem) až 5 dní po vydání územního rozhodnutí v rámci odvolacího řízení. Žalovaný tento postup aproboval a žalobce s tímto

podkladem seznámil v rámci vyjádření k podkladům odvolacího řízení. Tím žalobcům upřel možnost se proti podkladovému rozhodnutí o připojení účinně bránit a porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení [rozpor s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Na jejich námitky o nezákonnosti rozhodnutí o připojení nijak nereagoval. Rozhodnutí o připojení také v důsledku tohoto postupu nepřezkoumal nadřízený dotčený orgán.

Žalovaný v odvolacím řízení také významně doplnil výroky územního rozhodnutí, čímž se postavil do role prvoinstančního orgánu. Nový výrok je nepřehledný a není z něj patrné, v jakých ohledech žalovaný napadené územní rozhodnutí změnil. V první řadě nepravdivě ve výroku stanovil, že vliv umisťované stavby na okolí nepřesahuje hranice stavebního pozemku. Přitom umístěný záměr souseda žalobcům znemožnil zástavbu jejich pozemku, a to v rozporu s § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. S poukazem na výše zmíněnou garáž navrženou ve vzdálenosti 2,5 m od společné hranice žalobci dovozují, že pokud by měli dodržet odstup 7 m od plánovaného RD, tak se pás jejich pozemku v šířce 4,5 m stává nezastavitelným. Žalobcům se přitom nejednalo jen o nějaký hypotetický stavební záměr, ale o konkrétní projekt, na který již vynaložili finanční prostředky a získali kladná stanoviska všech dotčených orgánů.

Za druhé pak žalovaný doplnil do výroku územního rozhodnutí údaj, že navrhovaný RD je od rodinného domu č. p. 1497 (ten se nachází na druhé straně od umisťovaného záměru než dům žalobců) vzdálen 8,525 m. Žalobci poukazovali v územním řízení na to, že je třeba odstup měřit od pilíři podepřeného přístřešku, který má se stávajícím domem společné základy i střechu. Žalovaný sám zamítl jejich námitky jako nedůvodné a použil při tom účelový výklad, podle nějž opěrné pilíře nelze považovat za součást obvodové stěny. Cílem však bylo pouze vyhnout se rozhodování o výjimce z požadavků vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, jež upravují vzájemné odstupy staveb. Při měření od opěrných pilířů by totiž stavebník nedodržel odstup 7 m mezi volně strojícími rodinnými domy.

Druhá dílčí skupina námitek směřuje proti odvolacímu rozhodnutí ve věci přístavby.

Jedná se o námitky ryze procesní. Nejprve žalobci vysvětlují, že v řízení o své první žádosti o územní rozhodnutí, kterou podali dne 1. 4. 2019, pouze opomněli předložit stavebnímu úřadu na základě jeho výzvy již vydané koordinované stanovisko dotčeného orgánu. Přiznávají, že proti následnému zastavení řízení se neodvolali, místo toho podali dne 31. 7. 2019 druhou žádost o územní rozhodnutí. Stavební úřad ale neměl podle nich řízení o druhé žádosti ze dne 31. 7. 2019 vůbec zahajovat, protože v té době ještě nebylo pravomocné jeho usnesení ze dne 18. 7. 2019 o zastavení řízení o jejich první žádosti. Vedení dalšího řízení tedy bránila překážka litispendence. Místo toho měl stavební úřad považovat jejich druhou žádost za doplnění první žádosti a sám zrušit své usnesení o zastavení řízení.

V doplněních žaloby v průběhu soudního řízení předkládali žalobci soudu jako nově vzniklé důkazní prostředky následující listiny:

rozhodnutí ze dne 27. 7. 2020, kterým Krajský úřad Zlínského kraje zrušil rozhodnutí o připojení, protože se ukázalo, že ulice N. K. není místní komunikací a správní rozhodnutí o připojení nemovitosti k ní se tudíž podle zákona nevyžaduje,

rozhodnutí ze dne 12. 11. 2020, kterým Krajský úřad Zlínského kraje prohlásil rozhodnutí o připojení nicotným z týchž důvodů, jaké jsou uvedeny výše s tím, že silniční správní úřad jeho vydáním překročil hranice své věcné působnosti,

oznámení Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 19. 8. 2020, že speciální stavební úřad zahájil řízení o odstranění nepovolené stavby – stavebních úprav účelové komunikace v ulici N. K., které

provedlo v minulosti město Hluk.

Argumentace žalovaného

Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout a argumentuje podrobně ke každému žalobnímu bodu. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

Řízení před krajským soudem

Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žalobci s vydáním rozhodnutí bez jednání výslovně souhlasili (č. l. 91 soudního spisu). Poté sice navrhovali v doplněních své žaloby určité důkazy nad rámec obsahu správního spisu, jak je uvedeno výše, jejich provedení však soud neshledal potřebným, protože se vztahovaly ke skutečnostem, jež nastaly až po vydání napadených rozhodnutí. Soud by je nemohl vzít v potaz, neboť rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Návrh na provedení důkazů před správním soudem podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nelze sám o sobě považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS).

Posouzení věci krajským soudem

Žaloba není důvodná.

Případ, který krajskému soudu připadlo posoudit, vyvolává v první řadě otázku, jak má stavební úřad řešit situaci, kdy dva sousedé požádají ve stejné době o umístění stavby na svém pozemku, přičemž jejich záměry jsou vzájemně neslučitelné pro nedodržení odstupu navržených staveb od sebe. Krajský soud nejprve nastíní obecné úvahy, a ty poté aplikuje na specifické skutkové okolnosti nynější kauzy.

Povinné vzájemné odstupy staveb rodinných domů vyplývají z § 25 odst. 2 a odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Odstavec čtvrtý zakotvuje obecně odstupy mezi stavbami pro bydlení, odstavec druhý upravuje specificky odstupy mezi rodinnými domy. Základní pravidlo zní, že mezi rodinnými domy musí být zachován odstup minimálně 7 m podle odstavce druhého. Jestliže však bude některá z protilehlých stěn vyšší než těchto 7 m a zároveň budou v některé z protilehlých stěn umístěna okna obytných místností, pak se uplatní odstup staveb pro bydlení podle odstavce čtvrtého, který bude větší, neboť musí odpovídat výšce vyšší z oněch protilehlých stěn (takto vysvětlil vzájemný vztah obou odstavců citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2016, čj. 1 As 118/2016 - 32). Odstup mezi rodinnými domy lze podle odstavce druhého naopak zkrátit až na 4 m, to ovšem jen ve zvlášť stísněných územních podmínkách a za předpokladu, že v žádné z protilehlých stěn nejsou umístěna okna obytných místností. Nejsou-li tyto podmínky splněny nebo měla-li být vzdálenost mezi rodinnými domy ještě menší, lze uvažovat o výjimce z výše citovaných požadavků. Tu lze udělit podle § 26 citované vyhlášky.

Je samozřejmé, že odstup musí dodržet stavebník rodinného domu, který přichází se svým záměrem do území, v němž už jiný rodinný dům fakticky (a legálně) stojí. Stejně tak se ale musí požadavky vyhlášky aplikovat i v situaci, kdy na sousedním pozemku sice ještě žádný rodinný dům nenachází, je zde však již umístěn právně – postačuje zcela, že na něj bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí nebo s ním počítá dostatečně podrobná územně plánovací dokumentace, tj. regulační plán (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2007, čj. 1 As 35/2007 - 57). V obou těchto případech platí jednoduché pravidlo „kdo dřív přijde, ten dřív mele“. Pokud naopak stavebník přichází do „čistého“ území, v němž se na sousedních pozemcích žádná stavba fakticky ani právně nenachází,

pak není v umístění svého záměru nijak omezen. Neplatí pro něj nejen odstupy mezi stavbami (žádné tu nejsou), ale ani vzdálenost 2 m od hranice sousedního pozemku zakotvená taktéž v § 25 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 38/2009 - 93). Může tak svou stavbu umístit i přímo na společné hranici se sousedem za předpokladu, že v příslušné stěně neplánuje mít žádné stavební otvory. Jedinou brzdou stavebníkova rozletu může být obyčejná lidská slušnost a ohleduplnost k sousedům, z pohledu právního pak zákaz znemožnit zástavbu sousedního pozemku, o němž soud pojedná níže.

Někde na pomezí mezi těmito dvěma jednoznačnými a v judikatuře řešenými situacemi se nachází nejkomplikovanější případ, kdy na sousedním pozemku se sice fakticky ani právně žádný rodinný dům ještě nenachází, avšak vlastník tohoto pozemku jej tam hodlá umístit a také on již podal stavebnímu úřadu příslušnou žádost. Pokud se oba stavebníci předem nedohodnou a své projekty nepřizpůsobí tak, aby požadavky na vzájemný odstup staveb splňovaly, nezbývá stavebnímu úřadu než neslučitelnost jejich záměrů nějak vyřešit. Krajskému soudu není známo, že by judikatura správních soudů poskytovala odpověď na otázku, jaký je v takové situaci správný postup. Krajský soud se přitom ztotožňuje se žalobci v tom, že nejvhodnějším procesním nástrojem by bylo spojit obě věci k projednání ve společném řízení podle § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Krajský soud zvažoval též jiné možnosti. Nabízí se v první řadě, že by přednost měla žádost podaná dříve – tu by stavební úřad projednal přednostně a v případě, že by dříve oznámený záměr do území skutečně umístil, pro stavebníka, který podal svou žádost jako druhý, by už tento záměr představoval limit, který by musel respektovat. Stavební úřad by jeho záměr musel zamítnout, příp. by jej odkázal na možnost požádat o výjimku z požadavku na vzájemný dostup staveb. Takový přístup by však krajský soud nepovažoval za správný. Z § 140 odst. 1 správního řádu jasně vyplývá, že má-li mít pro vedení řízení význam předstih žádosti, musí tak stanovit zákon. Stavební zákon pro tyto případy nic podobného nezakotvuje. Stejně nesprávné by bylo podle krajského soudu vést obě řízení zcela odděleně, jako by druhé řízení neexistovalo, a dát přednost tomu stavebníkovi, který dříve dosáhne pravomocného rozhodnutí ve své věci. Ani k takovému upřednostnění není důvod, neboť postup v řízení nemusí být závislý jen na aktivitě žadatele, ale též na rychlosti a schopnostech konkrétního referenta stavebního úřadu či na nepředvídaných komplikacích při získávání závazných stanovisek dotčených orgánů či vyjádření správců sítí. Ze všech těchto důvodů považuje krajský soud za nejspravedlivější právě vedení společného řízení. Přesnější by ovšem bylo říci, že krajský soud upřednostňuje společné posouzení obou stavebních záměrů. Společné řízení je pouhým procesním nástrojem, jak toho dosáhnout, jak správní soudy judikovaly v jiných oblastech práva (viz např. rozsudek Městského soud v Praze ze dne 6. 6. 2008, čj. 7 Ca 253/2007 - 84, č. 1745/2009 Sb. NSS, ve vodoprávní věci, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009 - 62, ve věci správního trestání). I pokud tedy stavební úřad povede z procesního hlediska obě paralelní řízení odděleně, nicméně materiálně posoudí vzájemné vlivy obou záměrů a jejich přípustnost jako celku, naplní tím své povinnosti.

Zbývá ještě odpovědět na otázku, jak může stavební úřad ve věci rozhodnout. Se žalobci se krajský soud shoduje i v tom, že v první řadě by se stavební úřad měl pokusit v souladu s § 5 správního řádu o smírné řešení rozporů mezi oběma záměry, resp. stavebníky. Co ale dělat, pokud v této snaze neuspěje? Krajský soud je toho názoru, že v naprosté většině případů by měl stavební úřad odkázat oba stavebníky na řízení o výjimce z požadavků vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Jestliže výjimku nebude možné vydat, pak by měl obě žádosti shodně zamítnout, neboť s oběma záměry se pojí stejné právo na umístění do území a oba společně tam přitom umístit nelze. Zcela výjimečně však může stavební úřad dojít k závěru, že jednomu ze stavebníků svědčí „větší právo“ na umístění záměru do území a může mu dát přednost, tedy jeho záměr do území umístí, zatímco druhý zamítne. Takový postup ovšem musí mimořádně přesvědčivě odůvodnit.

Po těchto obecných úvahách je možno se věnovat tomu, jak stavební úřad, potažmo žalovaný, naplnili

výše vymezené požadavky v nynějším případě.

Krajský soud má v první řadě za to, že žalobci se sami svým procesním postupem připravili o benefit společného posouzení obou stavebních záměrů, tedy jejich žádosti o přístavbu stávajícího RD a sousedovy žádosti o stavbu nového RD. Žádost o přístavbu sice podali ve stejný den, kdy soused požádal o umístění svého záměru, tedy 1. 4. 2019, avšak na rozdíl od něj nedoložili ve lhůtě stanovené stavebním úřadem všechny potřebné doklady. Proto stavební úřad jejich územní řízení dne 18. 7. 2019 zastavil. Jakkoliv se ještě nejednalo o pravomocné usnesení (žalobcům dosud běžela odvolací lhůta), na prvním stupni v dané chvíli řízení žalobců skončilo. V situaci, kdy žádné paralelní územní řízení u stavebního úřadu neprobíhalo, nebránilo nic umístění sousedova RD do území. Těžko lze proto stavebnímu úřadu vytýkat, že tak dne 25. 7. 2019 učinil. Žalobci vzniklou situaci jen stvrdili tím, že se proti zastavení řízení o své první žádosti nakonec neodvolali (ostatně je otázka, co by proti němu mohli namítat, když jasně formulovanou výzvu stavebního úřadu nesplnili). Stejně tak nepožádali stavební úřad ani o prominutí zmeškání lhůty k provedení úkonu podle § 41 správního řádu (kde by ovšem museli doložit, jaké objektivní okolnosti jim ve včasném provedení úkonu zabránily). Namísto toho podali druhou žádost o územní rozhodnutí, a to až dne 31. 7. 2019, tedy poté, kdy územní řízení o sousedově žádosti bylo na prvním stupni skončeno.

Stavební úřad proto zcela objektivně nemohl vést o těchto dvou žádostech společné řízení, ani nemohl materiálně posoudit oba záměry společně, neboť o jednom z nich již rozhodl. Ke společnému posouzení mohl teoreticky přistoupit až žalovaný v odvolacím řízení. Jenže úkolem odvolacího orgánu je posoudit správnost a zákonnost postupu prvostupňového orgánu, nikoliv rozhodovat ve věci zcela nově na základě odlišných hledisek a okolností. Podle krajského soudu tak ani v odvolacím řízení nebyl prostor posuzovat záměr žalobců společně se záměrem jejich souseda. V důsledku jejich vlastního laxního postupu v prvním územním řízení se nejednalo o záměry, o něž by stavebníci žádali ve stejné době a o nichž by územní řízení probíhala souběžně. Soused zkrátka dokázal své územní řízení dovést ke konci na první pokus a jeho stavba tak byla umístěna dříve, než řízení o druhé žádosti žalobců vůbec začalo. Postup stavebního úřadu byl zcela zákonný a správný a nebyl tudíž důvod jeho rozhodnutí v odvolacím řízení rušit.

Pokud nyní před soudem žalobci tvrdí, že stavební úřad neměl řízení o jejich druhé žádosti vůbec zahajovat, protože tomu bránila překážka litispendence podle § 48 odst. 1 správního řádu, jedná se o argumentaci ryze účelovou. Žalobci, jakkoliv formálně nahlíženo mají pravdu, se tu domáhají postupu, který by jim vůbec nebyl ku prospěchu. Stavební úřad by totiž v případě, že by shledal překážku litispendence, musel řízení jednoduše zastavit podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu. Nynější tvrzení žalobců, že namísto toho měl stavební úřad jejich druhou žádost vyhodnotit jako doplnění první žádosti, je v rozporu s jejich tehdejší jasně projevenou vůlí zahájit řízení nové. Názor, že stavební úřad měl na základě toho své (dosud nepravomocné) usnesení o zastavení řízení zrušit a v řízení o první žádosti pokračovat, nemá oporu v žádném zákonném ustanovení. K autoremeduře zde nebyl žádný důvod, neboť na zastavení řízení o první žádosti nic nezákonného nebylo – v době vydání usnesení o zastavení řízení již stanovená lhůta k odstranění vad žádosti uplynula a žalobci vytýkané vady neodstranili, resp. stanovené povinné podklady nedoplnili. Jakkoliv je pochopitelné, že žalobci se všemi prostředky snaží dodatečně zvrátit důsledky svého nevhodného procesního postupu v územním řízení, nelze jim dát ani v tomto bodě za pravdu.

K tomu je třeba dodat, že jakkoliv na to podle krajského soudu neměli žalobci nárok, pokusili se jak stavební úřad, tak i žalovaný ve svých rozhodnutích vysvětlit, proč by podle nich měl dostat stavební záměr souseda přednost před stavebním záměrem žalobců. Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud uvádí, že se s provedeným hodnocením správních orgánů i v tomto bodě ztotožňuje. Umístění sousedova RD do území a zamítnutí žádosti žalobců o přístavbu by tak podle krajského soudu obstálo i v případě, že by se procesní situace vyvinula jinak a stavební úřad by byl povinen posoudit oba stavební záměry společně.

Krajský soud k tomuto závěru vedou následující okolnosti. Za prvé, sousedův záměr výstavby samostatně stojícího rodinného domu je v souladu s charakterem zástavby v dané ulici. Z leteckých fotografií založených ve správních spisech je patrné, že dosavadní zástavba je tvořena výhradně solitérními stavbami. Ani dům žalobců k sousednímu domu zcela nepřiléhá (nejedná se o řadovou zástavbu), nýbrž je od něj oddělen prostorem vjezdu na zahradu. Naproti tomu žalobci navrhli svou přístavbu tak, že soused by neměl jinou možnost než vytvořit společně s nimi první řadovou výstavbu v dané ulici. Ačkoliv regulativy územního plánu tomu podle tvrzení žalobců nebrání, respekt k dosavadnímu charakteru zástavby může být podle krajského soudu argumentem pro upřednostnění jednoho ze dvou vzájemně neslučitelných záměrů. Neméně důležitým shledává krajský soud argument, že žalobci, jimž jde o přístavbu jejich již existujícího rodinného domu, mají výrazně větší „manévrovací prostor“ při řešení svých bytových potřeb než jejich soused. Mohou přístavbu umístit na svých pozemcích jiným způsobem (například protáhnout dům do zahrady) nebo namísto přístavby realizovat nástavbu, tedy zvětšit svůj dům do výšky namísto do šířky. Úzký pozemek jejich souseda naproti tomu představuje limit pro předpokládané využití pro stavbu rodinného domu. Navíc musel jejich soused při umisťování svého rodinného domu dodržet odstup od již existujícího samostatně stojícího rodinného domu, který se nachází východním směrem (na opačné straně než dům žalobců).

Při zvážení těchto okolností se pak skutečně jeví i krajskému soudu záměr souseda jako relativně šetrný k budoucímu využití pozemku žalobců. Stěna s okny obytných místností je navržena ve vzdálenosti 3,5 m od společné hranice. Žalobci by tak museli dodržet stejnou vzdálenost od této hranice. Mnohem kratší stěna garáže (bez oken) se sice přibližuje ke společné hranici až na 2,5 m, avšak pokud by stavební úřad uznal podmínky v území za zvlášť stísněné, mohli by se žalobci se stěnou neobsahující okna obytných místností přiblížit v tomto místě ke společné hranici až na vyhláškou stanovenou vzdálenost 2 m (a stále tak s rezervou dodržet mimořádný odstup mezi rodinnými domy v délce 4 m). Určité omezení pro podobu jejich budoucího záměru to jistě představuje, avšak zdaleka ne takové, jaké si chtěli svým návrhem zástavby až po společnou hranici vynutit oni.

Krajský soud proto tuto část své argumentace uzavírá s tím, že územní řízení, z nichž vzešla napadená rozhodnutí, neprobíhala před stavebním úřadem souběžně. Žalobci podali svou žádost o územní rozhodnutí na přístavbu až poté, co stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí o umístění sousedova RD. Z toho důvodu neměly správní orgány povinnost vyhodnotit oba záměry a jejich vzájemný vliv společně, ale mohly v územním řízení na přístavbu žalobců vycházet z toho, že do území už byl řádně umístěn rodinný dům jejich souseda. I přesto se oba správní orgány otázkou neslučitelnosti obou záměrů zabývaly a s ohledem na specifické skutkové okolnosti v dané věci přesvědčivě vysvětlily, proč by bylo i při společném posouzení namístě dát přednost záměru souseda a do území jej „propustit“ jako první.

Pokud jde o zbývající žalobní námitky, od zákonného požadavku dodržení vzájemných odstupů staveb je třeba odlišovat zákaz znemožnit zástavbu sousedního pozemku. Ten je zakotven v § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a zní: „Umístěním stavby nebo změnou stavby na hranici pozemků nebo v její bezprostřední blízkosti nesmí být znemožněna zástavba sousedního pozemku.“ Typickým případem znemožnění zástavby bude umístění stavby na samé společné hranici, přičemž ve stěně přivrácené k sousedovi bude navržen stavební otvor, např. okno. Takový záměr je pochopitelně nepřípustný (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2011, čj. 10 A 138/2010 - 101, č. 2577/2012 Sb. NSS). Znemožnění zástavby ale může mít i méně zjevnou, subtilnější podobu. Důvodem je fakt, že vyhláška o obecných požadavcích na využívání území stanovuje výše rozebranou povinnost dodržet vzájemné odstupy staveb. Citovaný § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území proto chrání dosud nezastavěné pozemky i před takovými záměry v jejich okolí, které by ve svém důsledku zástavbu pozemku určeného k zastavění do budoucna znemožnily tím, že by se natolik přiblížily ke společné hranici, až by na

dosud nezastavěném pozemku jednoduše nezbylo žádné místo, kam by bylo možno v budoucnu stavbu umístit a při tom dodržet požadavky citované vyhlášky.

To samozřejmě neznamená, že by měl vlastník každého nezastavěného pozemku zaručenou takovou míru ochrany, která mu umožní na svém pozemku v budoucnu umístit přesně takovou stavbu, jakou plánuje. Především se bere v úvahu, zda je vůbec tvrzený záměr vlastníka sousedního pozemku právně a fakticky uskutečnitelný, tedy zda ho nevylučuje platný územní plán, konfigurace terénu, nedostatek přístupu apod. (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. 30 Ca 206/2000). Ani v případě splnění této podmínky nemůže ale vlastník sousedního pozemku požadovat, aby na něj stavebník bral takové ohledy, že mu zachová možnost vybudovat stavbu podle jeho představ. Oporu pro takový nárok neposkytuje ani všeobecná povinnost zachovávat šetrnost k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb zakotvená v § 76 odst. 2 stavebního zákona (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2012, čj. 30 A 22/2011 - 67, č. 2793/2013 Sb. NSS). Nemožnost zástavby se zkrátka neposuzuje ve vztahu ke konkrétnímu projektu či záměru, ale výhradně jen ve vztahu k možnosti umístit kdekoliv na sousedním nezastavěném pozemku stavbu určitého typu, pro který je územním plánem určen. Nadneseně řečeno, zákaz znemožnění zástavby zaručuje sousedovi možnost postavit na svém pozemku v budoucnu alespoň nějaký dům, nikoliv nutně dům jeho snů.

V nynějším případě je zřejmé, že přesně takto chybně žalobci zákaz znemožnění zástavby chápou. Domnívají se, že stavební úřad měl zamítnout sousedovu žádost o umístění rodinného domu proto, že jim znemožňuje umístit na jejich pozemku přístavbu svého rodinného domu přesně tak, jak si ji nechali vyprojektovat. To ovšem zdaleka přesahuje účel a smysl ochrany poskytované sousedům ustanovením § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Ve skutečnosti jediná možnost, jak v takové situaci dosáhnout ochrany svých zájmů, je podat souběžně se stavebníkem také žádost o příslušné územní rozhodnutí či společné povolení, aby stavby musely být posuzovány společně, jak krajský soud popsal výše. To se však žalobcům v nynější kauze nepodařilo. A k tomu, že by snad na svých pozemcích p. č. XA, XB, XC a XD nemohli přístavbu svého rodinného domu umístit vůbec, v žádné myslitelné podobě, nenabízejí žalobci žádné argumenty.

Pokud jde o výtky vůči odvolacímu rozhodnutí ve věci RD, i ty shledal soud nedůvodnými. Neexistuje předepsaný postup, jak provést změnu prvostupňového rozhodnutí. Lze tak učinit různými „technikami“ a každá má své nevýhody. Pokud by žalovaný například uvedl ve výroku svého odvolacího rozhodnutí jen ty pasáže výroku územního rozhodnutí, které změnil nebo přidal (obdobně jako se novelizují právní předpisy), bylo by možno namítat, že výrok je mozaikovitý a to, co nakonec platí, musí adresát složitě skládat z výroků obou vydaných rozhodnutí (prvostupňového a odvolacího). Jestliže se žalovaný namísto toho rozhodl vynést celý nový výrok, včetně nezměněných částí, nelze mu to vytýkat. Žalobci ostatně ani nevysvětlují, v čem je údajná nepřehlednost provedených změn měla poškodit. Stejně tak není soudu zřejmé, jak by se jich mohl na právech dotknout údaj o tom, jak je umisťovaná stavba vzdálena od rodinného domu č. p. X, který není ve vlastnictví žalobců a nachází se od umisťovaného záměru přesně na opačnou stranu než jejich vlastní stavba. Ve správním soudnictví může každý hájit jen svá vlastní práva, nikoliv vystupovat jako obhájce práv cizích osob, jež se v tomto případě nadto soudního řízení ani samy neúčastní.

Pokud snad chtějí žalobci tvrdit, že v případě správně provedeného měření odstupu staveb by se územní řízení jejich souseda zdrželo rozhodováním o výjimce z požadavků vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, jež upravují vzájemné odstupy staveb, a oni by tak stihli podat svou druhou žádost ještě v jeho průběhu, jedná se o pustou spekulaci. Správní soudy tu nejsou od toho, aby „vracely příběh na začátek“ jen proto, že by se za odlišných okolností byl býval mohl odehrát jinak. Pro úplnost nicméně krajský soud podotýká, že se zcela ztotožňuje s náhledem žalovaného na výklad § 25 odst. 8 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Podle právní úpravy se vzájemné odstupy a vzdálenosti měří „na nejkratší spojnici mezi vnějšími povrchy obvodových stěn,

balkonů, lodžií, teras, dále od hranic pozemků a okraje vozovky pozemní komunikace“. Judikatura správních soudů již interpretovala toto ustanovení tak, že odstup nelze měřit od jiných – v tomto ustanovení neuvedených – částí domu, například od přesahu střechy či svodu dešťových vod nebo od projektovaného chodníku (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec, ze dne 4. 3. 2016, čj. 59 A 49/2015 - 64). Samostatný opěrný sloupek střechy, jakkoliv je jistě součástí domu, se svou povahou neblíží ani obvodové stěně, ani balkonu, lodžii či terase. Měřit odstup staveb od takového sloupku a požadovat jeho dodržení by tedy představovalo zásah do práv vlastníků, pro nějž v právním řádu chybí opora. Žalobci se ve správním řízení snažili argumentovat ad absurdum a modelovali hypotetickou situaci, kdy by byla takovými nahusto kladenými sloupky tvořena celá jedna stěna stavby. To je však specifický a ryze teoretický případ, který by bylo možno řešit právě poukazem na to, že se fakticky jedná obvodovou stěnu, resp. o stavební konstrukci, která jí svým charakterem odpovídá. O samostatně stojících podpěrných sloupcích s přiměřeně velkými mezerami mezi sebou, jež pouze podpírají zastřešení nad garážovým stáním, ovšem něco takového tvrdit nelze (srov. výkres Začlenění stavby do stávající zástavby a obr. 2.1.2 v Hlukové studii ve stavební dokumentaci k sousedovu RD).

Žalobci konečně upozorňovali též na to, že v době vydání územního rozhodnutí pro sousedův RD ještě nebylo vydáno rozhodnutí o připojení k místní komunikaci. To bylo doplněno až v odvolacím řízení. Krajský soud v žádném případě nemůže žalobcům přisvědčit, že by takový postup odvolacího orgánu byl nepřípustný. Nejvyšší správní soud naopak ve své judikatuře pravidelně povzbuzuje odvolací orgány, aby byly odvážnější a nebály se odstraňovat vady, k nimž došlo v prvostupňovém řízení, je-li to možné (souhrnně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018 - 34). Aktivní přístup odvolacího orgánu zkracuje délku řízení a je rozhodně vhodnější než opakované vracení věci prvostupňovému orgánu k novému projednání, což vede k nežádoucího jevu označovanému lidově jako „kolotoč opravných prostředků“ či „úřednický ping-pong“. Hlavním regulativem je přitom zákaz překvapivosti odvolacího rozhodnutí. Ten žalovaný v nynějším případě rozhodně neporušil, neboť seznámil žalobce s nově doplněným podkladem přípisem ze dne 18. 9. 2019 a umožnil jim se k němu v odvolacím řízení vyjádřit. Jejich tvrzení v žalobě, že jim žalovaný upřel možnost se proti podkladovému rozhodnutí o připojení účinně bránit, tak zůstává v rovině ničím nepodloženého tvrzení.

Žalobci se k podkladu vyjádřili přípisem ze dne 5. 10. 2019 a kromě samotného faktu, že rozhodnutí o připojení bylo vydáno ex post, namítali zejména, že sjezd je neobvykle široký, že místní komunikace není stavebně povolena ani fakticky dokončena, že účastníky řízení o připojení měli být vlastníci pozemků pod komunikací (aniž by se sami žalobci mezi ně řadili), že panují pochybnosti o tom, zda tito vlastníci nejsou též vlastníky místní komunikace a že není zřejmé, zda má soused zajištěn přístup přes pozemky těchto vlastníků věcným právem. Žalovaný se s těmito námitkami zcela správně vypořádal na str. 13 - 14 napadeného rozhodnutí 1 tak, že z valné většiny překračují rozsah, v jakém by se záměr mohl dotknout práv samotných žalobců, což je podmínkou pro uplatnění námitek podle § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon). Ani v žalobě žalobci nikterak nevysvětlují, jak přesně by se jich to či ono řešení sousedova sjezdu mohlo dotknout na právech. Soudu tak nezbývá než předpokládat, že za jejich výtkami stála především snaha sousedův záměr zvrátit či alespoň zkomplikovat a získat tak čas k dokončení procesní přípravy vlastního záměru. K tomu ovšem námitky účastníků řízení podle výslovné zákonné úpravy ve stavebním zákoně neslouží.

Krajský soud připomíná, že rozhodnutí o připojení bylo vydáno ve formě podmiňujícího správního rozhodnutí, nikoliv závazného stanoviska. Pokud měli žalobci za to, že se jich rozhodnutí o připojení na právech dotýká a že měli být účastníky příslušného řízení, měli se proti rozhodnutí bránit odvoláním jako opomenutí účastníci řízení. Nic takového neučinili, nebo to alespoň netvrdí, a tudíž sami odpovídají za to, že rozhodnutí o připojení nepřezkoumal nadřízený dotčený orgán. Ostatně,

nad rámec nutného odůvodnění soud podotýká, že pozdější vývoj po vydání napadených rozhodnutí, který se žalobci snažili prokázat předloženými důkazy, jež soud výše shledal nadbytečnými, nasvědčuje tomu, že rozhodnutí o připojení na danou stavbu dokonce ani nebylo potřeba, protože ulice N. K. ani není místní komunikací.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Restituce (exkluzivně pro předplatitele)
- Klimatická žaloba
- CHKO Soutok
- Správní žaloba a trestní rozsudek
- Nároky pozůstalých (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Zemědělská půda
- Veřejné zakázky
- Péče o zdraví (exkluzivně pro předplatitele)
- Průtahy v řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Platy soudců