

Magistrát města Brna

Odbor územního a stavebního řízení

Toto rozhodnutí nabylo

právní moci dne 15. 7. 2020

V Brně dne 19. 7. 2020



STATUTÁRNÍ MĚSTO BRNO městská část Řečkovice a Mokrá Hora PODATELNA		
Došlo dne: 30. 07. 2020		
Číslo jednací: 6312/20/2100		
Počet listů podání: 5	Počet příloh: 0	Spisový znak:

Brno 13.07.2020

SP. ZN.: OUSR/MMB/0178780/2020

Č. J.: MMB/0287444/2020

ROZHODNUTÍ

Úřad městské části města Brna, Brno – Řečkovice a Mokrá Hora, Stavební úřad, vyhotovil dne 19.02.2020 rozhodnutí č.j. MCBRMH/001667/20/2100/KUJI, kterým dle ust. § 94p odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), zamítl žádost [redacted]

[redacted] o vydání společného povolení na stavbu „Novostavba rodinného domu a garáže“ na [redacted]

Uvedené rozhodnutí nenabylo právní moci, neboť proti němu v zákonné lhůtě podali společné odvolání [redacted]
zastoupení advokátem [redacted]

Magistrát města Brna, Odbor územního a stavebního řízení, jako odvolací správní orgán (dále jen „odvolací správní orgán“), příslušný podle ust. § 89 odst. 1 a § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v rámci své kompetence dané ust. § 139 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 9 odst. 3 písm. c) obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění pozdějších předpisů, přezkoumal podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvoláním napadené rozhodnutí a rozhoduje takto:

V souladu s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Řečkovice a Mokrá Hora, Stavební úřad, ze dne 19.02.2020, č.j. MCBRMH/001667/20/2100/KUJI,

ruší

a věc vrací stavebnímu úřadu I. stupně k novému projednání.

Účastníci řízení podle ust. § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu:

[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]
[redacted]

Odůvodnění

Dne 03.10.2018 stavební úřad obdržel od [redacted]
tehdy zastoupeného [redacted]
[redacted] (dále jen „žadatel“), společné oznámení záměru ve věci stavby

„Novostavba RD a garáže“ na pozemcích [redacted] (pozn. pro zjednodušení textu nebude již dále katastrální území uváděno, neboť se jedná o stále stejné katastrální území). Po posouzení společného oznámení záměru stavební úřad usnesením ze dne 26.10.2018, č.j. MCBRMH/008838/18/2100/KUJI, rozhodl o provedení společného územního a stavebního řízení. Na základě posouzení věci stavební úřad vyhotovil rozhodnutí č.j. MCBRMH/001667/20/2100/KUJI ze dne 19.02.2020, kterým dle ust. § 94p odst. 2 stavebního zákona žádost zamítl. Proti vydanému rozhodnutí podali žadatelé nově zastoupení advokátem [redacted] dne 31.03.2020 společné odvolání.

V následujícím textu jsou uvedeny důvody odvolání (pozn. odvolací správní orgán obsáhlé odvolání zkrátil takovým způsobem, aby jeho obsah zůstal zachován).

Nedoložení souhlasu dle ust. § 184a stavebního zákona

Jedním z důvodů pro zamítnutí žádosti o vydání společného povolení bylo nedoložení souhlasu dle ust. § 184a věty druhé stavebního zákona. Smyslem tohoto ustanovení však není poskytnout ochranu vlastníkům staveb umístěných protiprávně na cizích pozemcích. Pokud stavební úřad zjistil, že stavba oplocení (vlastník [redacted] se nachází na pozemku žadatelů, měl postupovat dle ust. § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, společné řízení přerušit a podle ust. § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona nařídit vlastníku oplocení odstranění stavby. Stavební úřad však tímto způsobem nepostupoval a zvolil variantu spočívající ve změně záměru nebo získání souhlasu vlastníka oplocení. Žadatelé záměr neupravili ani nepředložili souhlas, což bylo nakonec důvodem pro zamítnutí žádosti. V souladu s ust. § 94l odst. 6 stavebního zákona měl stavební úřad žadatele vyzvat k odstranění vad žádosti.

Rozpor s požadavky na vzájemné odstupy staveb

Vzdálenost navrhované stavby rodinného domu od rodinného domu Brigádnická 292/77a činí dle stavebního úřadu cca 2,5 m s tím, že se jedná o vzdálenost počítanou od nejbližší části skutečně existující stavby rodinného domu, tj. od její nepovolené přístavby. Vzdálenost rodinných domů, počítána bez nepovolené přístavby, by činila 5,39 m. Pro posouzení vzájemných odstupů staveb stavební úřad vymezil okruh 6ti otázek, které následně prověřoval ve vzájemné korelaci, přičemž některé závěry jsou nesprávné (pozn. odvolací správní orgán dále v textu uvede pouze závěry, se kterými se žadatelé neztotožňují).

Určení odstupové vzdálenosti dle fyzického nebo právního stavu věci

Stavební úřad určil odstupovou vzdálenost od skutečného stavu, tj. od nepovolené přístavby rodinného domu, která je nyní předmětem řízení dle ust. § 129 stavebního zákona. Stavební úřad nesprávně uvedl, že není oprávněn pro navrhovaný záměr aplikovat výjimku z odstupových vzdáleností. Stavební úřad nesprávně obrací princip, podle něhož má důsledky nezákonného jednání nést ten, kdo je způsobil, resp. jeho právní nástupce, neboť připouští možnost dodatečného povolení nepovolené přístavby, na úkor žadatelů, kteří postupují v souladu s právními předpisy. Stavební úřad postupoval v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu ze dne 07.08.2015, č.j. 5 As 58/2013-215, podle kterého *nelze v obecné rovině připustit, aby vlastník sousední nemovitosti byl krácen na svých ústavně garantovaných právech (právo na ochranu soukromí, nerušený výkon vlastnického práva apod.) postupem stavebníka, který postaví stavbu v rozporu se stavebním povolením nebo souhlasem s ohlášením stavby.*

Zástavba v proluce

Stavební úřad provedl analýzu pojmu „proluka“, avšak dle ustálené soudní judikatury je k autoritativnímu výkladu právních norem stavebního a správního práva příslušný pouze soud. Stavební úřad dospěl k závěru, že pozemky žadatelů jsou prolukou, avšak v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 14.05.2015, č.j. 6 As 37/2015-25, zůžil proluku pouze na nezastavěné místo mezi již stojícími domy, nikoli na celý nezastavěný pozemek. Stavební úřad konstatoval, že na navrhovaný záměr nelze nahlížet jako na stavbu v proluce, a to s odkazem na metodické stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ČR z června 2013. Se závěry metodického stanoviska se však neztotožnil NSS ve shora uvedeném rozsudku s tím, že je třeba porovnat navrženou stavbu s hmotovými rozměry existující zástavby, která má být navrženou stavbou

doplněna. Stavební úřad dospěl k závěru, že navrhovaná stavba se z charakteru okolní zástavby podstatně nevymyká (zastavěnou plochou ani objemem stavby), avšak nedodržuje stavební čáru stanovenou sousedními objekty, zcela vybočuje mimo linii sousedních staveb a ani částečně se s nimi nepřekrývá. Důvody, pro které byla navržená poloha stavebníky zvolena (tj. např. zastínění, požární hledisko) jsou pro konstatování, že se nejedná o stavbu v proluce, nepodstatné. Uvedený závěr stavebního úřadu je v rozporu se shora uvedeným rozsudkem, který vyžaduje zohlednění všech skutečností relevantních z hlediska umístění stavby, nikoli jen cherry picking. Stavební úřad neodůvodnil, z jakého důvodu pokládá stavební čáru a nevybočení z linie sousedních staveb za rozhodující vlastnosti stavby v proluce a opomíjí svou argumentaci, že se jedná o zvlášť stísněné území. Navrhované umístění záměru v rámci proluky minimalizuje možné negativní dopady na samotný záměr i okolní zástavbu, tak jak vyžaduje NSS ve zmíněném rozsudku. Stavební úřad měl dospět k závěru, že pozemky jsou prolukou, a tudíž se na navrhovaný záměr nevztahují požadavky na odstupové vzdálenosti dle ust. § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“).

Vztah mezi odstavci 2 a 4 ust. § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

Napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné, neboť stavební úřad v rozhodnutí na straně 11 a 51 uvádí, že stavba není navržena v souladu s ust. § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. a na straně 12 a 14 již uvádí, že stavba není navržena v souladu s ust. § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Tato skutečnost vyvolává pochybnost o dostatečně zjištěném stavu věci.

Na základě výše uvedeného a skutečnosti, že postup stavebního úřadu nebyl v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou, podle které měl stavební úřad umožnit žadatelům uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, žadatelé navrhuje, aby napadené rozhodnutí stavebního úřadu bylo zrušeno a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání.

Stavební úřad v souladu s ust. § 86 odst. 2 správního řádu vyrozuměl účastníky řízení o odvolání a vyzval je, aby se k němu ve stanovené lhůtě vyjádřili. Této možnosti využil prostřednictvím svého právního zástupce [redacted] Vzhledem k tomu, že stavební úřad neshledal podmínky pro postup podle ust. § 87 správního řádu, postoupil podané odvolání spolu se spisem v souladu s ust. § 88 odst. 1 téhož zákona odvolacímu správnímu orgánu.

Podané odvolání je odvolací správní orgán povinen posoudit nejprve z hlediska jeho přípustnosti a včasnosti ve smyslu ust. § 81 odst. 1 a § 83 odst. 1 správního řádu, z nichž vyplývá, že účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak, a že odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. V daném případě jsou [redacted]

a [redacted] účastníky společného územního a stavebního řízení a jejich odvolání je tudíž přípustné. Z předaného spisu odvolací správní orgán zjistil, že původnímu zástupci [redacted] bylo odvoláním napadené rozhodnutí doručeno dne 17.03.2020. Lhůta pro podání odvolání mu začala běžet dnem následujícím, přičemž její konec připadl na den 01.04.2020. Při posuzování včasnosti odvolání [redacted] odvolací správní orgán zjistil, že rozhodnutí jí bylo oznámeno dne 16.03.2020. Následujícím dnem začala běžet 15denní lhůta pro podání odvolání, přičemž poslední den lhůty připadl na den 31.03.2020. Společné odvolání bylo podáno u stavebního úřadu dne 31.03.2020, a tudíž se v obou případech jedná o odvolání včasné.

Podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

V daném případě stavební úřad dospěl k závěru, že předložené společné oznámení záměru nesplňuje podmínky pro vydání společného souhlasu a na základě tohoto zjištění v souladu s ust. § 96a odst. 5

stavebního zákona rozhodl usnesením ze dne 26.10.2018, č.j. MCBRMH/008838/18/2100/KUJI, o provedení společného územního a stavebního řízení. Podle téhož ustanovení se společně oznámení záměru považuje za žádost o vydání společného povolení. Správní orgán je pak povinen rozhodnout jen v rozsahu podané žádosti. Ve společném územním a stavebním řízení pak stavební úřad posuzuje, zda stavební záměr je v souladu s požadavky uvedenými v ust. § 94o stavebního zákona. V případě, že stavební úřad v průběhu řízení neshledá soulad předloženého záměru s požadavky dle citovaného ustanovení stavebního zákona, žádost dle ust. § 94p odst. 2 stavebního zákona zamítne.

V projednávaném případě stavební úřad předloženou žádost podle ust. § 94p odst. 2 stavebního zákona zamítl, přičemž výrok rozhodnutí opřel o posouzení záměru z hlediska ust. § 94o písm. a) stavebního zákona, tj. z hlediska, zda stavební záměr je v souladu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů. Stavební úřad dospěl k závěru, že navrhovaný záměr nesplňuje požadavek ust. § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., neboť navrhovaná stavba rodinného domu je navržena ve vzdálenosti 2,5 m od sousední stavby rodinného domu [redacted] na pozemku parc. č. [redacted] a [redacted]. Důvodem pro zamítnutí žádosti bylo také nedoložení souhlasu vlastníka stavby dotčené navrženou změnou dle ust. § 184a odst. 1 věty druhé stavebního zákona. Odvolací správní orgán se tedy dále zabýval tím, zda uvedené skutečnosti jsou důvodem pro zamítnutí žádosti.

Ustanovení § 184a odst. 1 stavebního zákona stanoví, že *není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby. Není-li žadatel o povolení změny dokončené stavby jejím vlastníkem, dokládá souhlas vlastníka stavby. K žádosti o povolení změny dokončené stavby v bytovém spoluvlastnictví vlastní jednotky dokládá souhlas společenství vlastníků, nebo správce, pokud společenství vlastníků nevzniklo.* Z citovaného ustanovení vyplývá, že k vlastní realizaci stavebního záměru musí mít stavebník potřebná práva ke konkrétnímu pozemku nebo stavbě, která by mu to v souladu se zákonem umožnila. V projednávaném případě dospěl stavební úřad k závěru, že žadatelé jsou povinni předložit souhlas vlastníka oplocení dle věty druhé shora uvedeného ustanovení stavebního zákona, neboť navrhovaná stavba garáže umístěná bezprostředně k jižní hranici pozemku parc. č. [redacted] společně se sousedním pozemkem parc. č. [redacted] (ve vzdálenosti 0,1 m) koliduje s drátěným oplocením na kovových sloupcích s nízkou betonovou podezdívkou umístěným na pozemku parc. č. [redacted] (viz výkres C.3 Koordinační situace). Oplocení je ve vlastnictví [redacted], vlastníka sousedního pozemku (pozn. otázka vlastnictví byla řešena v rámci místního šetření dne 28.05.2019 viz protokol stavebního úřadu č.j. MCBRMH/005023/19/2100/KUJI), doba vzniku oplocení není známa. Z předložené projektové dokumentace (viz Koordinační situace a Souhrnná technická zpráva bod B.1.c) vyplývá, že oplocení v celé délce společné hranice pozemků parc. č. 636/1 a 635/1 bude odstraněno a na jiném místě bude realizováno oplocení nové (tj. na skutečné, geodeticky zjištěné hranici pozemků). Podle názoru stavebního úřadu se jedná o změnu stavby stávajícího oplocení, které není ve vlastnictví žadatelů, a právo provést stavbu nebo jeho změnu nevyplývá ze služebnosti ani z práva stavby zapsaných na veřejné listině nebo jinak stavebníky doložených. S uvedeným vyhodnocením se však odvolací správní orgán neztotožňuje.

Z předložených podkladů je zřejmé, že dojde k odstranění stávajícího oplocení umístěného na jižní straně pozemku parc. č. [redacted] a k následné realizaci nového oplocení na hranici pozemků parc. č. [redacted] a [redacted]. Podle názoru odvolacího správního orgánu se nejedná o změnu dokončené stavby, kterou se dle ust. § 2 odst. 5 stavebního zákona rozumí nástavba (stavba se zvyšuje), přístavba (stavba se půdorysně rozšiřuje) a stavební úprava (zachovává se vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby), ale o odstranění původní stavby a umístění stavby nové, která za splnění podmínek uvedených v ust. § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Stavební úřad tedy nebyl oprávněn vyžadovat po žadatelích souhlas dle věty druhé ust. § 184a odst. 1 stavebního zákona. Odstranění stavby oplocení nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení. Žadatelé jsou oprávněni oplocení odstranit pouze se souhlasem jeho vlastníka, popřípadě se domáhat jeho odstranění občanskoprávní cestou. Navíc je nutno si

uvědomit, že nedoložení souhlasu dle ust. § 184a stavebního zákona, není důvodem pro zamítnutí žádosti dle ust. § 94p odst. 2 stavebního zákona.

Odvolační správní orgán se dále zabýval posouzením vzájemných odstupů staveb. Podle ust. § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. *vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.* Podle odst. 2 téhož ustanovení, *je-li mezi rodinnými domy volný prostor, vzdálenost mezi nimi nesmí být menší než 7 m a jejich vzdálenost od společných hranic pozemků nesmí být menší než 2 m. Ve zvlášť stísněných územních podmínkách může být vzdálenost mezi rodinnými domy snížena až na 4 m, pokud v žádné z protilehlých stěn nejsou okna obytných místností; v takovém případě se odstavec 4 nepoužije.* Odstavec 4 stanoví, že *jsou-li v některé z protilehlých stěn sousedících staveb pro bydlení okna obytných místností, musí být odstup staveb roven alespoň výšce vyšší z protilehlých stěn, s výjimkou vzájemných odstupů staveb rodinných domů podle odstavce 2. Uvedené odstupy mezi stavbami pro bydlení neplatí pro jednotlivé stavby umístované v prolukách. Obdobně se určují odstupy od staveb nebytových.*

Z obsahu správního spisu (např. výkres C.3 Koordinační situace) je zřejmé, že stavba má být umístěna na pozemcích parc. č. [REDAKCE] a [REDAKCE] které se nachází mezi pozemky parc. č. [REDAKCE], [REDAKCE] ze severní strany a pozemky parc. č. [REDAKCE] a [REDAKCE] ze strany jižní. Na pozemku parc. č. [REDAKCE] je umístěn rodinný dům [REDAKCE] který je vzdálen od hranice pozemku žadatelů cca 2,7 m (měřeno v mapovém aplikačním serveru Marushka), přičemž ve štítu tohoto rodinného domu jsou umístěna tři okna obytných místností. Na pozemku parc. č. [REDAKCE] je umístěn rodinný dům [REDAKCE] který dle stavu uvedeného v katastru nemovitostí je vzdálen od pozemku žadatelů cca 2,2 m (měřeno pomocí aplikace Marushka). Nepovolená přízemní prosklená přístavba tohoto rodinného domu je vzdálena od společné hranice cca 0,5 m (pozn. v současné době je u stavebního úřadu pod spisovou značkou S MCBRMH/008752/19/2100/KUJI vedeno řízení o dodatečném povolení změny stavby). Navrhovaná stavba rodinného domu je umístěna od západní hranice pozemku ve vzdálenosti 19,7 m (délka stavby 14,1 m). Rodinný dům [REDAKCE] je vzdálen od západní hranice pozemku cca 37 m, délka stavby cca 11,2 m (měřeno pomocí aplikace Marushka). Rodinný dům [REDAKCE] bez nepovolené přístavby je umístěn od západní hranice pozemku cca 37 m, délka stavby cca 9,7 m (měřeno pomocí aplikace Marushka).

Odvolační správní orgán se nejprve zabýval otázkou, zda stavba je umístována do proluky. Pro výklad odborného pojmu uvedeného v konkrétním právním předpisu je nutno vycházet zejména ze záměru a cíle daného ustanovení a vysvětlit, za jakým účelem je dané ustanovení v předpise uvedeno a ochrana jakých zájmů je tímto ustanovením sledována. Cílem ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. a vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (viz ust. § 12 odst. 5 a § 26 odst. 7 této vyhlášky), ve kterých je pojem „proluka“ uveden, je umožnit doplnění stávající souvislé zástavby vhodným objektem při respektování všech urbanistických a architektonických zásad a zároveň zajistit vhodné podmínky pro vnitřní prostředí staveb a rovněž zajistit nerušené užívání sousedních staveb a pozemků. Stavební zákon ani jeho prováděcí vyhlášky sice pojem „proluka“ nedefinují, avšak norma ČSN 73 4301 – čl. 4.3.4 uvádí: „Prolukou se rozumí dočasně nezastavěný prostor ve stávající souvislé zástavbě, který je určen k zastavění. Pro nezastavěné nároží (např. při blokové zástavbě) lze použít termín rohová proluka“. Pojem „stávající souvislá zástavba“ je nutno v daném kontextu chápat jako zástavbu v zásadě řadovou, tzn. že jednotlivé stavby mají štítové zdi (jak to konstrukční řešení umožňuje) těsně u sebe, objekty navazují jeden na druhý. V zástavbě rodinných domů se prolukou rozumí také nezastavěný pozemek v souvislé řadě pozemků stávajících rodinných domů včetně volného pozemku na nároží ulic, určený k zástavbě rodinným domem (čerpáno z Metodického pokynu k pojmu proluka Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 20.06.2013). Pro účely vymezení pojmu proluka lze také čerpat

z Metodické pomůcky k umístování staveb v prolukách Ministerstva pro místní rozvoj, odboru stavebního řádu, z června 2013, která proluku definuje stejným způsobem (dostupná na <https://www.mmr.cz/getmedia/540ffb4-3586-4351-95ed-7472fa2107d8/Proluka-final.pdf>). Mimo jiné také na základě pramenů uvedených ve zmíněné metodické pomůcce NSS proluku vymezil jako nezastavěný pozemek ve stávající souvislé řadě pozemků stávajících domů včetně volného pozemku na nároží ulic, který je určený k zástavbě domem (viz rozsudky ze dne 29.08.2014, č.j. 5 As 111/2013-31, 06.06.2020, č.j. 4 As 391/2019-32, www.nssoud.cz), respektive jako prostor po dřívější odstraněné zástavbě, nebo záměrně vynechané místo pro budoucí stavbu tam, kde dosud žádná nestála (viz rozsudek ze dne 14.5. 2015, č.j. 6 As 37/2015-25, www.nssoud.cz).

Na základě uvedeného je tedy možno konstatovat, že nezastavěné pozemky parc. č. [REDAKCE] a [REDAKCE] jsou prolukou mezi zastavěnými stavebními pozemky, na kterých stojí stávající rodinné domy. Na stavbu umístěnou do proluky se vztahuje ustanovení § 25 odst. 4 věty druhé vyhlášky č. 501/2006 Sb., což znamená, že pro ni neplatí odstupy mezi stavbami pro bydlení. Taková stavba však musí být doplněním stávající souvislé zástavby. Musí být hmotově určena sousedními stavbami, v čemž tkví smysl ustanovení o proluce, včetně proluky nárožní. Musí se jednat o doplnění celku o v zásadě stejnorodou část. Předpokladem je přítomnost navazujících objektů, které nějakým způsobem předem determinují objem, výšku a půdorys nové zástavby. O proluce lze uvažovat v případě tzv. řadové zástavby, kdy jednotlivé domy vytvářejí souvislou linii staveb oddělující veřejný prostor od prostoru soukromého. Pozemky parc. č. [REDAKCE] a [REDAKCE] na nichž má být umístěna stavba, se nachází mezi dvěma zastavěnými pozemky, které mají zajištěn příjezd z ulice [REDAKCE]. Zástavba v této ulici (posuzováno od rodinného domu [REDAKCE] k rodinnému domu [REDAKCE] včetně) není tvořena nepřerušovanou linií řadových domů, ale samostatně stojícími rodinnými domy s výjimkou dvojdomku p. č. [REDAKCE] a [REDAKCE]. Některé z domů jsou umístěny na hranici pozemku (např. rodinný dům [REDAKCE]), některé domy jsou umístěny uprostřed pozemku (např. rodinný dům [REDAKCE], [REDAKCE]). Jedná se o izolované domy různého typu (bungalov, rodinný dům s rovnou střechou, rodinný dům se sedlovou střechou, jednopodlažní domy či jednopodlažní domy s obytným podkrovím). Pozemky parc. č. [REDAKCE] a [REDAKCE] na nichž má být umístěna posuzovaná stavba mají zajištěn příjezd z ulice [REDAKCE], stavba je situována spíše v západní části pozemku za linií zástavby rodinných domů [REDAKCE] a [REDAKCE] s odstupem cca 2 m od společných hranic pozemků. Dle názoru odvolacího správního orgánu se jedná o tzv. rozvolněnou zástavbu, tj. samostatně stojící domy nevytvářející kompaktní uliční průčelí (viz Metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj: Charakter a struktura zástavby venkovských sídel v územních plánech, verze 2018, dostupná na www.mmr.cz). I přesto, že pozemky, na kterých má být umístěna stavba, představují nezastavěný prostor ve stávající zástavbě určený k zastavění, nejedná se o „doplnění stávající souvislé zástavby“, a tudíž není žádný důvod, aby pro navrhovanou stavbu neplatila pravidla pro odstupové vzdálenosti.

Odvolací správní orgán se dále zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o území se zvlášť stísněnými územními podmínkami. Pojem zvlášť stísněné územní podmínky není právními předpisy definován. Jde však o charakteristiku konkrétního zastavěného území, které je třeba vymezit a zdůvodnit, proč bylo posuzováno právě takto vymezené území. Stavební úřad provedl vymezení posuzovaného území tak, že nejprve popsal velikost pozemku (délka 63 – 68 m, šířka pozemku 10,8 – 11,5 m, plocha 737 m², pozn. rovněž pozemky v nejbližším okolí mají obdobné parametry) a dále uvedl faktory, které ovlivňují umístění stavby na pozemku. Jedním z faktorů je stávající zástavba na sousedních pozemcích, která vedla ke vzniku zvlášť stísněných podmínek. Rodinné domy [REDAKCE] a [REDAKCE] jsou umístěny z jedné strany na hranici pozemků a od hranice pozemků, na kterých má být umístěna předmětná stavba je rodinný dům [REDAKCE] vzdálen cca 2,7 m, přičemž v jeho štítu jsou umístěna tři okna obytných místností a rodinný dům [REDAKCE] včetně nepovolené přístavby je vzdálen cca 2,2 m. Stávající rodinné domy jsou umístěny zhruba ve třetině svých pozemků (rodinný dům [REDAKCE] spíše k polovině pozemku). Dalším omezujícím faktorem je umístění stávající studny v západní části pozemku parc. č. [REDAKCE] (cca 13 m od západní hranice [REDAKCE]). Limitujícím faktorem může také být okolní konfigurace terénu - strmé zalesněné kopce, které mají vliv na zastínění

stavebního pozemku (viz výkresy Míra zastínění sousedního pozemku, Míra zastínění sousedního RD). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že stavební úřad se zabýval posouzením lokality a na základě podrobného a pečlivého hodnocení lokality dospěl k závěru, že se v dané věci jedná o zvláště stísněné územní podmínky. S těmito závěry odvolací správní orgán souhlasí a nemá důvod se od nich odchýlit.

Ustanovení § 25 odst. 2 a 4 stavebního zákona pracuje s neurčitým pojmem protilehlá stěna. Pravidla pro odstup uvedená v těchto odstavcích se týkají pouze protilehlých (protějších) stěn. Z koordinační situace je zřejmé, že žádná část jižní stěny navrhovaného rodinného domu není protilehlá severní zdi rodinného domu [redacted] neboť tyto stěny se v žádném místě nepřekrývají a navrhovaný rodinný dům je odsunut od jeho západní stěny o 12,5 cm. Totéž je nutno konstatovat ve vztahu k rodinnému domu [redacted] (pozn. navrhovaný rodinný dům je odsunut od západní stěny rodinného domu [redacted] cca o 3 metry). V daném případě se tedy neuplatní výklad podaný v rozsudku NSS ze dne 14.07.2011, č.j. 1 As 69/2011-176, podle nějž pojem "okna z obytných místností v protilehlých stěnách" obsažený v ust. § 25 odst. 2 a 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. je nutné chápat jako jakákoliv okna, jež vedou z obytných místností, umístěná po celé délce protilehlých stěn, bez ohledu na odlišnou délku protilehlých stěn. Není-li zde protilehlých zdí, zůstává zde pouze pravidlo odstupů alespoň 7 metrů podle ust. § 25 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., a to splněno v daném případě není (viz rozsudek NSS ze dne 09.10.2012, č.j. 47 A 18/2012-98).

S požadavkem na vzájemné odstupy staveb souvisí otázka, zda rozhodovat dle skutečného stavu na pozemku či stavu uvedeného v katastru nemovitostí. Při místním šetření stavební úřad zjistil, že k rodinnému domu [redacted] byla realizována nepovolená zděná přístavba (vzdálenost od společné hranice cca 0,5 m). Nepovolená změna stavby je nyní předmětem řízení o odstranění stavby (žádost o dodatečné povolení stavby byla podána dne 25.09.2019). Odvolací správní orgán z podkladů poskytnutých stavebním úřadem zjistil, že stavební úřad vydal dne 14.03.2011 územní souhlas, kterým na žádosti původních vlastníků [redacted] a [redacted] povolil stavbu dvou přístřešků na pozemku parc. č. [redacted]. Jedná se o stavbu dřevěného přístřešku nad vchodem, podél severní stěny RD, o rozměrech 9,7 x 1,55 m (pozn. přístřešek nesplňuje požadavky na odstup od společné hranice dle ust. § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb.) a o dřevěný přístřešek u západní stěny RD o rozměrech 6,3 x 3,3 m. S předmětnou stavbou vyslovili manželé [redacted] souhlas. Při posouzení nastíněné sporné právní otázky, jak má stavební úřad postupovat v územním řízení, pokud současně probíhá řízení o odstranění stavby, resp. řízení o dodatečném povolení stavby, je dle názoru odvolacího správního orgánu rozhodující skutečnost, že přístavba již byla realizována, a to osobou odlišnou od současného vlastníka stavby (dle výpisu z katastru nemovitostí LV [redacted] je [redacted] vlastníkem na základě kupní smlouvy ze dne 30.04.2019 s právními účinky vkladu ke dni 02.05.2019). Podle článku 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. V daném případě stavební zákon ve svém ust. § 129 odst. 3 umožňuje stavbu provedenou bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem dodatečně povolit. Podáním žádosti o dodatečné povolení stavby, chce [redacted] „realizovat“ své vlastnické právo, přičemž v řízení o dodatečném povolení stavby, bude povinen prokázat soulad nepovolené stavby s veřejným zájmem. Protože dodatečným povolením přístavby může být přímo dotčeno vlastnické právo žadatelů ([redacted]), budou účastníky předmětného správního řízení, v jehož průběhu mohou hájit svá práva. Stavební úřad měl tedy v takovém případě aplikovat ust. § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu a posoudit rozhodnutí o dodatečném povolení předmětné přístavby jako rozhodnutí o předběžné otázce v řízení o umístění stavby zahájeném k žádosti [redacted]. Je totiž nezbytné nejprve rozhodnout o tom, zda přístavba bude dodatečně povolena, nebo zda bude nařízeno její odstranění. Přitom existence této přístavby nemůže zabránit výstavbě na pozemku manželů Ondřejkových, může ji jen určitým způsobem ovlivnit. Jedná se však o obvyklou situaci, neboť při navrhování vlastního záměru musí každý stavebník respektovat stávající situaci v daném místě.

Odvolací správní orgán proto dospěl k závěru, že stavební úřad nepostupoval v souladu se zákonem, když žádost dle ust. § 94p odst. 2 stavebního zákona zamítl a neaplikoval ust. § 64 správního řádu a nepřerušil územní řízení do rozhodnutí o předběžné otázce.

Ve vztahu k odstupovým vzdálenostem považuje odvolací správní orgán za nutné dále poukázat na stavbu garáže, která má být umístěna pouze 0,1 m od hranice pozemku parc. č. [REDAKCE], přičemž na hranici má být ještě realizováno oplocení. Z předložených podkladů nevyplývá, že při realizaci stavby garáže měl být využit sousední pozemek. Možnost využití sousedního pozemku se připouští při realizaci oplocení. Za této situace považuje odvolací správní orgán za vhodné upozornit na ust. § 1022 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Ten stanoví, že nemůže-li se stavba stavět nebo bourat, nebo nemůže-li se opravit nebo obnovit jinak než užitím sousedního pozemku, má vlastník právo po sousedovi požadovat, aby za přiměřenou náhradu snášel, co je pro tyto práce potřebné. Žádosti nelze vyhovět, převyšuje-li sousedův zájem na nerušeném užívání pozemku zájem na provedení prací. Pokud tedy nedojde k dohodě mezi zúčastněnými stranami je nutné tuto záležitost řešit soudní cestou. V této návaznosti odvolací správní orgán podotýká, že podle ust. § 141 stavebního zákona má stavební úřad sice pravomoc uložit vlastníku sousední nemovitosti povinnost, aby provedení stavby či udržovací práce stavebníkovi umožnil, avšak současně musí existovat veřejný zájem na vydání takového rozhodnutí. V daném případě by však nebylo možné toto ustanovení aplikovat, neboť žadatelé mají nyní reálnou možnost navrhnout takové řešení a provedení stavby, která k realizaci ani k údržbě nebude vyžadovat užití sousedního pozemku.

Obecně by stavby měly být umísťovány tak, aby mezi nimi byly zachovány odstupy, které umožní údržbu stavby a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti tak, aby jejich výkon nikterak neomezil užívání vlastníka sousedního pozemku či stavby. Stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy nestanoví, jaký je konkrétní prostor potřebný pro údržbu stavby. Vyhláška č. 324/1990 Sb., o bezpečnosti práce a technických zařízeních při stavebních pracích, stanovila nejmenší volný pracovní prostor v šířce 0,6 m a z tohoto údaje se dříve vycházelo při posuzování odstupů staveb z hlediska jejich údržby. Tato vyhláška však byla zrušena a nyní platné nařízení vlády č. 591/2006 Sb., o bezpečnosti práce na staveništích, konkrétní požadavek na pracovní prostor nestanoví. V Technické zprávě – SO2 – novostavba garáže je uvedeno, že bylo zvoleno takové materiálové řešení obvodových stěn (pohledově neupravené betonové tvarovky), které nevyžadují údržbu. Ve vazbě na uvedené a za situace kdy stavba garáže a oplocení mají být umístěny v těsné blízkosti, je odvolací správní orgán toho názoru, že prostor 0,1 m (nebo konce i menší) není prostor dostačující pro údržbu.

Pro úplnost odvolací správní orgán uvádí, že stavební zákon ani jeho prováděcí vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, nestanoví speciální náležitosti rozhodnutí, kterým se žádost zamítá. Rozhodnutí má obsahovat pouze obecné náležitosti dle ust. § 68 správního řádu. Uvedení speciálních náležitostí (např. popis a prostorové řešení stavby, území dotčené vlivy) je zcela nadbytečné. Stavební úřad výrokem napadeného rozhodnutí podle ust. § 94p odst. 2 stavebního zákona žádost zamítl a nepovolil stavební záměr. Podle uvedeného ustanovení však stavební úřad žádost pouze zamítne.

V souvislosti s podaným odvoláním odvolací správní orgán odkazuje na shora uvedený text odůvodnění, ve kterém se pokusil nalézt odpovědi na všechny rozhodné otázky. K námitce, že stavební úřad měl územní řízení přerušit a dle ust. § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona vlastníku oplocení nařídít jeho odstranění, odvolací správní orgán nejprve uvádí, že z pohledu stavebního zákona oplocení nevyžaduje při splnění stanovených podmínek rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas, potažmo ani ohlášení stavby a stavební povolení. V případě takové stavby, avšak realizované na cizím pozemku bez souhlasu vlastníka, stavební úřad nedisponuje pravomocí k tomu, aby zahájil řízení o odstranění stavby dle ust. § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Citované ustanovení stanoví důvod pro odstranění stavby, která podle stavebního zákona nevyžaduje žádné povolení, ale je prováděna nebo provedena v rozporu s jinými zákony, myšleno i s právními předpisy obecně, např. i s podzákonnými předpisy jako vyhláškami ústředních správních orgánů nebo nařízeními vlády, pokud regulují provádění staveb, respektive stavební činnosti. Tímto způsobem je zajištěna ochrana veřejných zájmů vyplývajících z jiných předpisů, například zajištění podmínek stanovených ochranných pásem - vodních zdrojů, vodovodů a kanalizací, přírodních léčivých zdrojů, podzemních ropovodů, průzkumného území pro

ložiskový průzkum, zvláště chráněných území, nemovitých kulturních památek, krematorií, veřejných pohřebišť apod. Smyslem tohoto ustanovení je tedy ochrana veřejných zájmů představovaná předpisy na úseku veřejného práva. Se shora uvedeného je tudíž zřejmé, že stavební úřady nejsou nadány pravomocí zkoumat vlastnické a jiné vztahy u takovýchto staveb. K tomu je příslušný výhradně soud.

Odvolací správní orgán je toho názoru, že k údajně nesprávnému závěru stavebního úřadu ohledně nemožnosti udělení výjimky z odstupových vzdáleností došlo na základě nesprávné interpretace textu odůvodnění stavebního úřadu. Stavební úřad při nalezení otázky, zda vzájemné odstupy staveb posuzovat dle skutečného stavu na pozemku mimo jiné uvedl, že vyhláška č. 501/2006 Sb. ani jiný právní předpis nerozlišuje, zda odstupy, potažmo i další požadavky na výstavbu se týkají povolených či nepovolených staveb. Následně na to konstatoval, že *z tohoto hlediska není oprávněn dělat u vybraných obecných požadavků na výstavbu výjimku a posuzovat je na odlišném principu* (viz strana 16 a 17 napadeného rozhodnutí), tzn. že obecné technické požadavky se posuzují jak u staveb povolovaných, tak nepovolených. Stavební úřad si je vědom, že za podmínek stanovených v ust. § 169 stavebního zákona lze povolit výjimku z odstupových vzdáleností. Na tuto skutečnost byli mimochodem žadatelé upozorněni ve výzvě stavebního úřadu ze dne 27.06.2019, č.j. MCBRMH/005146/19/2100/KUJI. Tvzení žadatelů, že stavební úřad nepostupoval v souladu s ust. § 94l odst. 6 stavebního zákona tudíž není pravdivé.

K námitce, že stavební úřad postupoval v rozporu s názorem NSS (viz rozsudek ze dne 07.08.2015, č.j. 5 As 58/2013-215), odvolací správní orgán uvádí, že se jedná o obecný princip vyslovený v návaznosti ne akceptovatelnosti požadavků vlastníka sousední nemovitosti v řízení o výjimce z odstupových vzdáleností staveb. Dle názoru odvolacího správního orgánu nelze pro posouzení této sporné právní otázky stanovit jednoznačné obecnější pravidlo a je vždy nutno přihlídnout ke konkrétním okolnostem dané věci. Tato skutečnost je patrná i ze soudní praxe, kdy například Krajský soud v Plzni (viz rozsudek 30.06.2015, č.j. 57 A 8/2014-69) se přiklonil k názoru, že je nutné provést nejprve řízení o dodatečném povolení stavby a územní řízení pro tuto předběžnou otázku přerušit. Naproti tomu NSS (viz rozsudek ze dne 26.04.2006, č.j. 1 As 28/2005-96) při posuzování odstupových vzdáleností navrhované stavby a stavby nepovolené, konstatoval, že z důvodu trvalého protiprávního stavu nemůže být v územním řízení o umístění nového rodinného domu přihlíženo k nepovolené stavbě garáže.

Odvolací správní orgán nemůže přisvědčit námitce, že stavební úřad postupoval v rozporu s rozsudkem NSS ze dne 14.05.2015, č.j. 6 As 37/2015-25, když proluku zúžil pouze na nezastavěné místo, mezi již stojícími rodinnými domy. Z odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu (viz strana 19 a 20) je zřejmé, že stavební úřad na základě rozsudků soudů či metodických stanovisek dospěl k závěru, že pozemky, na kterých je stavba rodinného domu navrhována jsou nezastavěným prostorem ve stávající zástavbě určeným k zastavění a představují proluku. Stavební úřad stejně jako NSS (bod 14 rozsudku) pak zvažoval, zda se skutečně jedná o doplnění stávající zástavby v proluce, přičemž oba vycházeli z metodické pomůcky Ministerstva pro místní rozvoj ČR (pozn. není tudíž pravdivé tvrzení odvolatelů, že NSS se ze závěry metodického stanoviska neztotožňuje). Posuzované případy jsou však zcela odlišné. Ve zmíněném rozsudku se jednalo o výstavbu polyfunkčního domu v místě chybějící poloviny domovního bloku v souvislé městské zástavbě. Polyfunkční dům přímo navazoval na sousední stavbu a při porovnání výšky s okolní zástavbou bylo konstatováno, že se jedná o doplnění stávající zástavby, přičemž nemůže být vycházeno z podoby původní zástavby, ale s hmotovými rozměry existujících staveb. Rovněž stavební úřad posuzoval navrhovanou stavbu s existující zástavbou a zcela oprávněně konstatoval, že se nejedná o doplnění stávající zástavby stavbou v proluce.

Námitku ohledně vnitřního rozporu rozhodnutí považuje odvolací správní orgán za důvodnou, avšak tato skutečnost nemá dle jeho názoru vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jedná se o součást odůvodnění rozhodnutí, přičemž tato námitka by vedla pouze ke změně formulace odůvodnění, avšak bez jakékoliv potřeby upravit výrok správního rozhodnutí (pozn. v případě, že by odvolací správní orgán shledal postup stavebního úřadu souladný se zákonem). Navíc z odůvodnění napadeného rozhodnutí je dle názoru odvolacího správního

orgánu zřejmé, podle jakého ustanovení prováděcí vyhlášky stavební úřad posuzoval vzájemné odstupy staveb.

K důvodům odvolání se vyjádřil právní zástupce účastníka řízení [REDAKCE], přičemž odvolací správní orgán nepovažoval za účelné v tomto rozhodnutí citovat jeho poměrně obsáhlé vyjádření, neboť výsledek odvolacího řízení tímto vyjádřením nemohl být ovlivněn.

Na základě výsledku přezkoumání souladu napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy ve smyslu ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí o odvolání. Stavební úřad je dle ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu názorem odvolacího správního orgánu vázán. V novém projednání věci bude stavební úřad povinen činit úkony k odstranění vad zjištěných a popsanych v tomto rozhodnutí.

Okruh účastníků odvolacího řízení je shodný s okruhem účastníků, který vymezil stavební úřad v napadeném rozhodnutí.

Poučení

Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se podle ust. § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.




JUDr. Eva Řehořková
vedoucí Odboru územního a stavebního řízení

POČET LISTŮ: 5

OBDRŽÍ:

[REDAKCE]
[REDAKCE]
- oba zastoupení advokátem [REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE] zastoupen [REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]
[REDAKCE]

NA VĚDOMÍ:

ÚMČ města Brna, Brno – Řečkovice a Mokrá Hora, Stavební úřad, Palackého náměstí 11, 621 00 Brno (včetně spisu)

SPIS

OÚSŘ MMB