



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph. D., a JUDr. Věry Šimůnkové ve věci **žalobkyně O. V.**, bytem X, proti **žalovanému Krajskému úřadu Středočeského kraje** se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5, za účasti **osoby zúčastněné na řízení M., s. r. o.**, se sídlem X, zastoupené Mgr. Tomášem Zlesákem, advokátem se sídlem Revoluční 3, 110 00 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2015, č. j. 093908/2015/KUSK, sp. zn. SZ 078257/2015/KUSK REG/PZ,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou, doručenou Krajskému soudu v Praze dne 23. 9. 2015, podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl její odvolání proti rozhodnutí Obecního úřadu J., odboru životního prostředí a výstavby, oddělení výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 7. 4. 2015, č. j. OúJ/02462/2015/HrD, sp. zn. SÚ/DPS011-07808/2010/Hre, a toto rozhodnutí potvrdil. Tímto rozhodnutím stavebního úřadu byla osobě zúčastněné na řízení dodatečně povolena stavba drátěného oplocení včetně vjezdových vrat (dále jen „stavba“).

Žalobkyně v žalobě uvádí, že je vlastnící stavby č. p. x v katastrálním území J. u Prahy, ve které má prodejnu. Osoba zúčastněná na řízení vlastní sousední pozemek parc. č. x též v katastrálním území J. u Prahy (v témže katastrálním území se nacházejí všechny další

v tomto rozsudku uváděné pozemky). Podle tvrzení žalobkyně byl pozemek parc. č. x nelegálně oplocen již od roku 2004. Dne 6. 5. 2010 zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby, které následně 3. 9. 2010 přerušil a pokračoval v něm až v roce 2014. Dne 7. 4. 2015 vydal stavební úřad rozhodnutí, jímž stavbu oplocení dodatečně povolil. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala, avšak toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno napadeným rozhodnutím, čímž podle názoru žalobkyně žalovaný zlegalizoval nepovolenou stavbu. Žalobkyně namítá, že žalovaný při vydávání napadeného rozhodnutí nepostupoval v souladu s § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), protože nepřezkoumal všechny odvolací důvody žalobkyně a nebral v rámci řízení zřetel na různá řízení vedená v téže věci od roku 2004. Tím byla žalobkyně zkrácena na svých právech.

Žalobkyně v úvodu žaloby opakuje námitky, které uváděla již v odvolání, a uvádí je znovu jako žalobní body: tedy skutečnost, že stavební úřad neřešil dobu, po kterou byla nepovolená stavba na pozemku parc. č. x umístěna, že stavební úřad nereagoval na podněty žalobkyně v této věci, že se stavební úřad zabýval pouze otázkou přístupu žalobkyně k její prodejně a zcela upozadil nezbytnost, oprávněnost a účelovost stavby z hlediska celé lokality, neboť jde o veřejně přístupné místo.

Žalobkyně také namítá, že žalovaný pominul skutečnost, že ve vztahu k pozemku parc. č. x je u Městského úřadu J., silničního správního úřadu vedeno pod č. j. OúJ/05194/2014 řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace. Prvostupňové rozhodnutí, jímž bylo deklarováno, že se na pozemcích parc. č. x a x nachází veřejně přístupná účelová komunikace, žalovaný dne 10. 12. 2014 pod č. j. 128893/2014/KUSK-DOP zrušil a věc vrátil Městskému úřadu J. k dalšímu řízení, přičemž ten nové rozhodnutí v dané věci dosud nevydal.

Žalobkyně dále namítá, že se žalovaný nezabýval skutečným smyslem stavby na pozemku parc. č. x, jímž je podle názoru žalobkyně šikanózní výkon práva osobou zúčastněnou na řízení, vedený snahou zabránit žalobkyni v přístupu k její prodejně ze strany od pozemku parc. č. x. Dále se žalovaný nezabýval tím, proč bylo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vydáno až po 11 letech od zahájení řízení o odstranění stavby. Obě skutečnosti žalovaný pominul, ačkoli v rozhodnutí konstatoval, že jde o dlouhodobý spor mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení. Argumentace rozhodnutími civilních soudů není podle názoru žalobkyně přiléhavá, neboť žádná z věcí se netýkala otázky oprávněnosti stavby.

Závěrem žalobkyně namítá, že se žalovaný nezabýval námitkou, že stavba zčásti zasahuje do míst, kde má podle operativní karty budovy č. p. x probíhat nástup požární techniky, a to podle kolaudačního rozhodnutí, které vydal též stavební úřad.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě k námitce, že neřešil otázku doby, po kterou byla nepovolená stavba na pozemku parc. č. x umístěna, uvádí, že tato skutečnost nebyla v daném řízení vůbec relevantní. K nečinnosti stavebního úřadu se žalovaný nijak vyjádřit nemůže, neboť mu o tom nic není známo. K námitce, že se nezabýval nezbytností, oprávněností a účelovostí stavby z hlediska celé lokality, uvedl žalovaný, že rozhodoval na žádost majitele pozemku a na požadavku majitele oplotit svůj pozemek žalovaný nespatřuje nic neoprávněného ani neúčelného. Možným důsledkem řízení o dodatečném povolení stavby je pak i legalizace nepovolené stavby. K námitce, že nerespektoval stanovisko Hasičského záchranného sboru, žalovaný uvedl, že se podklady pečlivě zabýval a nadále trvá na argumentaci, již uvedl v rozhodnutí. K námitce, že skutečným důvodem oplocení pozemku bylo zabránit jí v přístupu k její prodejně, žalovaný uvádí, že to skutečně je jedna z funkcí oplocení pozemku, přičemž vlastník pozemku je oprávněn rozhodovat o tom, komu přístup na svůj pozemek umožní a koho z něj vyloučí. Žalovaný uzavírá, že svou argumentaci v úplnosti

shrnul již v napadeném rozhodnutí, považuje za nadbytečné ji opakovat a zcela na něj odkazuje. Navrhuje zamítnutí žalobu.

Žalobkyně v replice uvedla, že tvrzení žalovaného, že mu není nic známo o průtazích v řízení o odstranění stavby, je pro ni překvapující, neboť v rámci řízení bylo povinností žalovaného přezkoumat její námitky a v reakci na ně přezkoumat, proč mezi umístěním stavby a jejím dodatečným povolením uběhlo 11 let, během nichž nepovolená stavba existovala, aniž správní orgány přijaly jakákoli opatření. Dále žalobkyně v replice opakovala argumentaci uvedenou v žalobě.

Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.

Podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), platí, že „*stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby [...] b) prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním.*“

Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona platí, že „*stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci 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.*“

Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona platí, že „*u stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o její odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví.*“

Žalobkyně namítla, že žalovaný nezohlednil dobu jedenácti let, po kterou na pozemku parc. č. x stála nepovolená stavba. Ze správního spisu v dané věci soud zjistil, že dne 6. 5. 2010 zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby. Dne 19. 5. 2010 podala osoba zúčastněná na řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad proto řízení o odstranění stavby usnesením ze dne 3. 9. 2010 přerušil. Rozhodnutí o dodatečném povolení stavební úřad vydal dne 4. 7. 2015. Byť tedy řízení o dodatečné povolení stavby trvalo neúměrně dlouhou dobu pěti let (nejde tedy o žalobkyní uváděných jedenáct let, kdy žalobkyně tuto dobu zjevně odvozuje od zahájení jiného řízení, a sice řízení o odstranění oplocení z vlnitého plechu) a zjevně byla porušena ustanovení správního řádu stanovící lhůty pro vydání rozhodnutí (§ 71 správního řádu), nemůže být porušení těchto ustanovení o řízení důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, potažmo rozhodnutí stavebního úřadu, neboť to nemohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona výslovně umožňuje, aby v řízení o odstranění stavby vlastník stavby požádal o její dodatečné povolení. Stavební zákon tak nabízí možnost, jak zlegalizovat stavbu, která byla původně postavena bez potřebného stavebního povolení. Podmínky, za jakých může být taková stavba dodatečně povolena, stanoví § 129 odst. 2 stavebního zákona, které stavebnímu úřadu neukládá zohlednit, jak

dlouhou dobu nepovolená stavba před zahájením řízení existovala. Doba, po jakou se stavba na pozemku parc. č. x nacházela, je proto z pohledu posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní. Nečinnost správního orgánu může být posuzována pouze v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.), jehož výsledkem v případě prokázané nečinnosti je uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé v soudem určené lhůtě. Takovou žalobu, kterou žalobkyně mohla dosáhnout dřívějšího skončení řízení, však žalobkyně v řízení o dodatečném povolení stavby nepodala. Tato námitka není důvodná.

To, co bylo ohledně podmínek, za kterých může být stavba dodatečně povolena, uvedeno v předchozím odstavci, platí i pro námitku žalobkyně, že se stavební úřad nezabýval nezbytností a účelovostí stavby z hlediska celé lokality. Jak plyne z § 129 odst. 2 stavebního zákona, kritérium, že by v případě dodatečně povolované stavby muselo jít o stavbu nezbytnou či účelnou, toto ustanovení neobsahuje. V řízení o dodatečném povolení stavby proto není posuzování těchto otázek relevantní. Tato námitka také není důvodná.

Důvodná není ani námitka žalobkyně, že stavební úřad nereagoval na její podněty v této věci. Tato námitka je předně velmi obecná, neboť neupřesňuje, o jaké konkrétní podněty má jít. Na takto formulovanou námitku proto může soud reagovat rovněž pouze obecně, a to tak, že, ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad na námitky žalobkyně průběžně reagoval a v posledku se s nimi ve svém rozhodnutí vypořádal.

K námitce žalobkyně, že dosud není vyřešena otázka právní povahy komunikace na pozemku parc. č. x, soud uvádí, že se touto otázkou zabýval jak stavební úřad, tak i žalovaný. Není sporu o tom, že rozhodnutím ze dne 2. 5. 2014, č. j. OúJ/05194/2014, rozhodl Městský úřad J., silniční správní úřad, že se na pozemcích parc. č. x a x nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Toto rozhodnutí však bylo dne 10. 12. 2014 pod č. j. 128893/2014/KUSK-DOP žalovaným zrušeno a věc byla vrácena orgánu, jenž rozhodoval v prvním stupni, k novému projednání. Lze tak přisvědčit tvrzení žalobkyně, že tato otázka není dosud silničními správními orgány s konečnou platností vyřešena. Nelze nicméně přehlédnout, že podle § 90 správního řádu, je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, vázán právním názorem odvolacího orgánu. V rozhodnutí ze dne 10. 12. 2014 vyslovil žalovaný právní názor, že s ohledem na vybudování nové – alternativní – veřejně komunikace na obecních pozemcích parc. č. x, je třeba pečlivě zkoumat, zda jsou dány důvody k omezování vlastníka tím, že de facto druhá veřejná komunikace bude umístěna na jeho pozemku. Současně žalovaný uvedl, že existují-li jiné způsoby, jak zajistit komunikační spojení nemovitosti, které nepředstavují omezení vlastnického práva, je třeba dát jim přednost. Ani ve světle výše uvedeného soud nicméně nepředjímá další rozhodnutí Městského úřadu J. v dané věci a vychází z toho, že existence veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku parc. č. x dosud příslušným silničním správním úřadem deklarována nebyla. To však ještě neznamená, že by nemohlo být rozhodnuto o dodatečném povolení stavby na témže pozemku. Rozhodnutí silničního správního úřadu totiž má pouze deklaratorní povahu, což znamená, že se právní mocí tohoto rozhodnutí existence veřejně přístupné účelové komunikace pouze závazně určuje; deklaruje se, že tu komunikace této povahy byla a je. Tato komunikace tedy nevzniká až pravomocným rozhodnutím silničního správního úřadu. Stavební úřad a žalovaný byly za této situace oprávněni (a povinni) si otázku existence veřejně přístupné komunikace na pozemku posoudit jako předběžnou otázku. To učinili se závěrem, že žalobkyně má ke svému objektu zajištěn přístup po jiných pozemcích, a proto není splněna podmínka nezbytné komunikační potřeby po pozemku parc. č. x. S tímto závěrem se soud ztotožnil.

Požadavek, aby při řešení otázky, zda má konkrétní cesta povahu veřejně přístupné účelové komunikace, bylo zkoumáno, zda je dána nezbytná komunikační potřeba, nevyplývá

ze zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nýbrž byl dovozen judikaturou, a to už v období první republiky. Na ni navázal Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 7. 10. 2003, č. j. 22 Cdo 2191/2002, a posléze i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64. Stejný požadavek vyslovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 1. 2008, č. j. II. ÚS 268/06, podle něhož „[e]xistují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“ Nejnověji pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014 – 85, uvedl, že „při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby [...]“ Z uvedeného exkursu vyplývá, že se požadavek nezbytné komunikační potřeby stal neopominutelným požadavkem, který je třeba zkoumat. Aby bylo možno uzavřít, že cesta v konkrétním případě není veřejně přístupnou účelovou komunikací, neboť existuje alternativní cesta, musí tato alternativní cesta navíc dosahovat určitých kvalit: nacházet se ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, být způsobilá k užívání, být ve srovnání s původní trasou přiměřeně dlouhá a umožňovat rozumné napojení nemovitostí na tuto alternativní komunikaci.

Jak vyplynulo z listin obsažených ve správním spise, může se v dané věci žalobkyně dopravit ke své provozovně, a to i nákladním automobilem, po nové komunikaci (zkolaudované ke dni 26. 10. 2010) zbudované na obecních pozemcích parc. č. x. Tato cesta je sice o něco delší a méně komfortní než cesta po komunikaci na pozemcích parc. č. x a x, avšak nikoli nepřiměřeně. Za těchto okolností lze tedy dospět k závěru, že v případě komunikace na pozemku parc. č. x a x nešlo ke dni rozhodnutí žalovaného o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Se zřetelem na výše uvedené tedy nelze vlastníku pozemku nepovolit oplocení jeho pozemku. Tato žalobní námitka je nedůvodná.

K námitce, že se žalovaný nezabýval otázkou, zda vybudování stavby není jen šikanózním výkonem práva, soud uvádí, že žalobkyně tuto námitku v odvolání neuvedla, a proto nelze ani vytýkat žalovanému, že ji v napadeném rozhodnutí nevypořádal. Soud nicméně poznamenává, že žalobkyně před postavením stavby v roce 2004 pozemek parc. č. x užívala bez právního titulu. Pokud se osoba zúčastněná na řízení rozhodla svůj pozemek oplocit, jde o legitimní rozhodnutí vlastníka pozemku, které nemůže být považováno za šikanózní jen proto, že se liší od předchozího stavu. Tato námitka není důvodná.

K námitce, že se žalovaný nevypořádal s námitkou žalobkyně, že stavba brání nástupu požární techniky, soud v první řadě konstatuje, že jak stavební úřad, tak žalovaný se v napadeném rozhodnutí otázkou nástupu požární techniky zabývali. Není pochyb o tom, že podle operativní karty k budově č. p.x ze dne 15. 12. 2003, již žalobkyně vložila do správního spisu spolu s podáním ze dne 16. 2. 2015, je přístup k budově zakreslen právě přes pozemek parc. č. x. Tato operativní karta však s ohledem na dobu svého vzniku nereflextuje skutečnost, že dne 26. 10. 2010 byl vydán kolaudační souhlas na novou veřejnou komunikaci na pozemcích č. x, po níž mohou vozidla Hasičského záchranného sboru v případě potřeby přijet.

Soud konstatuje, že žalobkyně mylně chápe smysl dokumentace zdolávání požárů. Zpracovat tento dokument je podle § 6b zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o požární ochraně“) povinností podnikatele, který provozuje činnost s vysokým či zvýšeným požárním nebezpečím, nebo činnost, u které nejsou běžné podmínky pro zásah. Dokumentace zdolávání požárů podléhá schválení orgánu státního požárního dozoru, je však primárně v zájmu podnikatele, aby měl tuto dokumentaci aktuální a v pořádku, aby byl zásah Hasičského záchranného sboru v případě požáru rychlý

a efektivní. Není však možné, aby dokument technické povahy závazně určoval či omezoval územní plánování obce nebo vydávání jiných veřejnoprávních rozhodnutí; dokumentace zdolávání požárů má popisovat skutečnost, nikoli ji vytvářet. V případě žalobkyně došlo mezi schválením dokumentace zdolávání požáru v roce 2001 a vydáním napadeného rozhodnutí ke značným změnám; zejména k oplocení pozemku parc. č. x a k vybudování nové komunikace na pozemcích parc. č. x. Nicméně skutečnost, že napadené rozhodnutí vydané v roce 2015 a reflektující tyto změny v daném území není v souladu s téměř 14 let starou dokumentací zdolávání požáru žalobkyně, není argumentem pro nezákonnost napadeného rozhodnutí; naopak je spíše připomínkou toho, že by žalobkyně svou dokumentaci zdolávání požáru měla ve svém vlastním zájmu uvést do souladu se současným stavem.

Žalobkyně se svými námitkami neuspěla. Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, soud zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému pak žádné náklady řízení, jejichž náhradu by mu bylo možné přiznat, nevznikly. Ani osoba zúčastněná na řízení nemá podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v řízení neuložil žádnou povinnost.

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 25. dubna 2017

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová