



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: J. V.,
bytem X,
zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Kiršnerem,
sídlem Rumunská 1720/12, Praha,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2018, č. j. 121173/2018/KUSK,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl jeho odvolání proti usnesení Obecního úřadu Líbeznice (dále jen „stavební

úřad“) ze dne 14. 6. 2018, č. j. 3801/18/Dpo, sp. zn. 4005/17/SÚ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdil. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím podle § 66 odst. 1 písm. f) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) zastavil řízení o prodloužení lhůty k dokončení stavby rodinného domu, krytého stání pro automobil, elektrické, vodovodní a kanalizační přípojky, odběrného plynového zařízení a STL plynovodní přípojky na pozemku p. č. X (původně p. č. X) v katastrálním území X, která byla povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 01354/07/SÚ/4, jež nabylo právní moci dne 27. 11. 2007. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že nebylo možné rozhodovat o prodloužení lhůty k dokončení stavby, u které stavební povolení k jejímu provedení pro nezahájení stavebních prací žalobcem v zákonem stanovené lhůtě pozbylo platnosti.

2. V prvním žalobním bodu žalobce vytkl žalovanému formální chyby, kdy žalovaný v napadeném rozhodnutí nesprávně uvedl datum nabytí právní moci stavebního povolení (namísto správného dne 27. 11. 2007 je uvedeno 28. 11. 2009) a dále nesprávně uvedl název katastrálního území (namísto správného území X je uvedeno X).
3. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítl, že v období dvou let od vydání stavebního povolení byly provedeny stavební úpravy daného pozemku, které směřovaly k provedení stavby. Jde především o terénní úpravy, kdy byla na pozemek p. č. X v roce 2008 navezena zemina, výkopové práce a výstavbu oplocení, které znázorňuje projektová dokumentace, na jejímž základě bylo vydáno stavební povolení.
4. Žalobce má za to, že oplocení, jež souvisle přechází z pozemku p. č. X na pozemek p. č. st. X, je vystavěno podle projektové dokumentace. Nesouhlasí s žalovaným, že údaje o oplocení v projektové dokumentaci byly pouze informativní, neboť nebylo blíže specifikováno. Pokud považoval stavební úřad popis za nedostatečný, měl při posuzování podkladů pro vydání stavebního povolení vyzvat žalobce k jeho doplnění. Jestliže tak neučinil, schválil oplocení dle projektové dokumentace.
5. Dále žalobce uvedl, že kromě oplocení byly vystavěny též opěrné zdi, jež stejně jako oplocení přesahují z pozemku p. č. st. X na pozemek p. č. X. Tyto zdi žalobce musel zhotovit proto, aby předešel sesuvu okolní části pozemku při odstranění stodoly na pozemku p. č. X. Opěrné zdi byly rovněž zakresleny v projektové dokumentaci. Pokud žalovaný uváděl, že tyto práce souvisí pouze s odstraňováním stavby na pozemku p. č. st. X, nikoli s novou stavbou na pozemku p. č. X, žalobce namítl, že pokud by neměl v úmyslu stavět na pozemku p. č. X novou stavbu, stačilo by svah zpevnit jiným způsobem. Žalobce však v rámci bouracích prací postavil opěrnou zeď i na pozemku p. č. X za účelem srovnání, resp. zpevnění terénu a postavení stavby nové. Bez tohoto zpevnění by nebyla výstavba rodinného domu možná. Stavbu opěrných zdí proto nelze považovat za pouhé přípravné práce. K tomu žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 529/05.
6. K výkopovým pracím žalobce uvedl, že v roce 2008 provedl terénní úpravy, srovnání terénu 1 m pod budoucí navrhovaný terén a navážku zeminy na pozemek p. č. X ve vrstvě kolem jednoho metru. Předtím musel realizovat opěrné zdi, které byly nezbytné pro tyto i další terénní úpravy. Po realizaci opěrných zdí nelze podle názoru žalobce považovat návoz zeminy a srovnání terénu za přípravné práce. Žalobce má za to, že opěrné zdi byly nepřímou zkolaudovány při doložení změn před dokončením stavby v roce 2009. Žalobce se neztotožnil s názorem stavebního úřadu, dle kterého žalobce v souvislosti s vybudováním

opěrných zdí nedbal na řádnou přípravu stavby a nezajistil zpracování projektové dokumentace stavby oprávněnou osobou. Žalobce má naopak za to, že stavební úřad měl při vydání povolení k bouracím pracím na pozemku p. č. st. X žalobce upozornit na možné problémy, které mohou nastat. Jelikož žalobce až při realizaci bouracích prací zjistil, že by mohl nastat problém, zahájil stavbu zpevněním základu a učinil opatření proti sesuvu půdy, aby následně mohl ve stavbě pokračovat.

7. Žalobce nesouhlasil se závěry žalovaného, že stavební úřad správně posoudil, že stavba nebyla zahájena, jelikož žalobce na pozemku p. č. X provedl srovnání terénu a opěrné zdi s oplocením, které neměl povoleny, a že tyto práce jednoznačně nesměřovaly k provedení stavby rodinného domu. Žalobce činil v dobré víře veškeré práce směřující k provedení stavby. Trval na tom, že stavbu ve stanovené lhůtě započal. Oplocení a opěrné zdi nelze považovat za nedovolené, neboť byly zaneseny v technických plánech projektových dokumentací, které byly stavebním úřadem schváleny a na jejichž základě byl žalobci udělen kolaudační souhlas s užíváním domu na pozemku p. č. st. X. K posouzení prací směřujících k provedení stavby žalobce odkázal na usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 40/09.
8. Ve třetím žalobním bodu žalobce namítl, že se žalovaný nezabýval tím, zda je tvrzení stavebního úřadu o tom, že žalobce se stavebním úřadem od vydání stavebního povolení nekomunikoval a neprokazoval plnění podmínek, za kterých bylo povolení vydáno, pravdivé. K tomu uvedl, že se stavebním úřadem komunikoval v roce 2009 v souvislosti s vedeným řízením o změně stavby před dokončením, kde byly všechny výše uvedené úpravy zaznamenány a nepřímou zkolaudovány a ověřeny.
9. Ve čtvrtém žalobním bodu pak žalobce uvedl, že při projednávání daného případu byly porušeny základní zásady činnosti správních orgánů. Dle žalobce byl porušen § 2 odst. 3 s. ř. tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že některé podklady, které pro dokreslení svých tvrzení žalobce uvedl, jsou již nepřezkoumatelné, a neshledal žalobcem provedené stavební práce jednáním v dobré víře, že jde o zahájení stavby. S tím dle žalobce souvisí též zásada zakotvená v § 3 s. ř. Stavební úřad dle žalobce porušil též zásadu zdvořilosti stanovenou v § 4 odst. 1 s. ř., když v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí označil názor žalobce za „úplnou aroganci“ a za „scestný“. Toto vyjádření považuje žalobce za nepřiměřené, nevhodné a v rozporu s uvedenou zásadou. S ohledem na všechny výše uvedené žalobní námitky žalobce navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno.
10. Žalovaný navrhl žalobu pro nedůvodnost zamítnout. Ve svém vyjádření zopakoval argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí.
11. V replice žalobce s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2013 (správně 2003 – pozn. soudu), sp. zn. 22 Cdo 2088/2001, doplnil, že stavba rodinného domu č. p. X na pozemku p. č. st. X jako věc v právním slova smyslu zanikla již okamžikem, kdy přestalo být zjevné řešení prvního podlaží stavby původní, a každá další činnost žalobce, která směřovala pod úroveň povrchu, musela být chápána jako činnost směřující k provedení stavby nové. Zopakoval, že opěrné zdi stavební úřad v roce 2009 nepřímou zkolaudoval v rámci řízení o změně stavby před dokončením na pozemku p. č. st. X, jelikož šlo o stavební úpravy na pozemku p. č. X, pro který bylo vydáno předmětné stavební povolení na dům s plotem a podezdívkou. Tím stavební úřad dle žalobce stvrdil započetí stavby na pozemku p. č. X. Pokud by opěrná zeď přesahující z pozemku p. č.

st. X na pozemek p. č. X nebyla v souladu se stavebním povolením vydaným pro stavbu na pozemku p. č. X, neměla být změna stavby povolena. Tím, že stavební úřad změnu stavby povolil, zlegalizoval stavbu zdi, jejímž účelem bylo zabránit sesuvu půdy pro zabezpečení dalších stavebních prací. Žalobce rovněž upozornil, že jedna z opěrných zdí není tvořena zdí původně odstraněného domu č. p. X, nýbrž jde o zcela novou betonovou zeď. Co se týče oplocení, žalobce poukázal na to, že plot podél pozemní komunikace podléhal podle § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ve znění účinném ke dni 26. 10. 2007 minimálně ohlášení, a proto informaci o oplocení uvedenou v technické zprávě nelze považovat pouze za informativní nebo doplňkovou. Plot na západní straně pozemku žalobce považuje za nedílnou součást stavebního projektu. Vzhledem k tomu, že došlo k jeho výstavbě, byl stavební projekt alespoň zčásti zahájen, a nemohlo tak dojít k zániku stavebního povolení. Žalobce má za to, že jím provedené práce byly nejméně v provedení stavby oplocení v souladu s vydaným stavebním povolením a celkové kroky k provedení stavby včetně těch přípravných jednoznačně dokazují, že stavba dle projektové dokumentace, jež byla schválena stavebním povolením, byla zahájena. Vyjádření žalovaného k nepřezkoumatelnosti stavebního povolení a dalším dokumentům považuje za irelevantní, neboť tyto dokumenty nejsou v dané věci předmětem přezkumu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny požadované formální náležitosti. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
13. Soud rozhodl o žalobě bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci se k této otázce k výzvě soudu ve stanovené lhůtě nevyjádřili, a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

14. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti: Žalobce dne 25. 7. 2007 podal u stavebního úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu pro bydlení a garážového stání a žádost o stavební povolení pro stavbu rodinného domu obdélníkového půdorysu s přístavkem zádveří a garážového stání a přípojek vody, kanalizace, plynu a NN na pozemku p. č. X. Stavebním úřadem bylo dne 26. 10. 2007 vydáno rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení č. j. 01354/07/SÚ pro stavbu označenou jako „*rodinný dům, kryté stání pro automobil, elektrická, vodovodní a kanalizační přípojka a odběrné plynové zařízení, STL plynovodní přípojka*“ na pozemku p. č. X (tento pozemek byl poté rozdělen na p. č. X a p. č. X, což je patrné z výřezu z katastrální mapy a informace o pozemku p. č. X v katastru nemovitostí). V popisu stavby bylo uvedeno, že se jedná o nepodsklepený dvoupodlažní rodinný dům se sedlovou střechou na jižní straně s přesahem nad parkovacím stáním a že výška hřebene střechy nepřesáhne 8 m nad přilehlým terénem, přičemž půdorysně jde o nepravidelný obdélník s odskoky s max. rozměry 10,8 x 8 m. V podmínkách pro provedení stavby stavební úřad mj. stanovil, že žalobce je povinen stavbu provést podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, přičemž případné změny nesmí být provedeny bez předchozího povolení

stavebního úřadu (bod 2), stavba bude prováděna stavebním podnikatelem a žalobce je povinen stavebnímu úřadu oznámit název a sídlo stavebního podnikatele, termín zahájení stavby a uvedené fáze výstavby pro kontrolní prohlídky, mj. vytyčení stavby na pozemku před zahájením výkopových prací (body 7 až 9). Stavba měla být provedena do tří let od nabytí právní moci stavebního povolení, nebude-li dodatečně rozhodnuto jinak. Žalobce byl poučen, že stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do dvou let ode dne, kdy nabylo právní moci. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 11. 2007. V ověřené projektové dokumentaci, která byla podkladem pro vydání shora uvedeného rozhodnutí, je v souhrnné technické zprávě v části 2.4 „Úpravy ploch, oplocení, zeleň“ k oplocení pozemku uvedeno, že podél komunikace na západní straně bude plot se zděnými sloupky a zděnou podezdívkou s dřevěnými výplněmi, na jižní a východní straně zůstane stávající plot (kovové sloupky v betonových patkách a pletivo) a na severní straně bude živý plot ze stálezelených keřů. Takto je oplocení zakresleno a označeno i v situačním výkresu. V technické zprávě je v části věnované terénním úpravám, zpevněným plochám, oplocení a zeleni uvedeno, že plot podél komunikace bude ze zděných sloupků a podezdívky, mezi sloupky budou výplně z dřevěných dílů. Vjezd bude uzavřen vraty, vstup kovovými jednokřídlými vratky. V projektové dokumentaci není zmíněna návaznost na stavbu či odstranění stavby na pozemku p. č. st. X. V rámci popisu věcných a časových vazeb na okolní výstavbu je pouze konstatováno, že majitel pozemku p. č. X je majitelem pozemku na severní straně. Předpokládaný termín zahájení prací bylo září 2007 a lhůta výstavby cca 12 měsíců. V projektové dokumentaci není zmíněna výstavba opěrné zdi, v koordinační situaci je na severní straně vyznačen živý plot, na který dále navazuje ozeleněný svah se schody.

15. Stavebnímu úřadu byla dne 19. 7. 2017 doručena žádost žalobce o změnu stavby před dokončením spočívající v prodloužení lhůty k dokončení stavby. K žádosti žalobce připojil záznam ze stavebního deníku ze dne 5. a 6. 3. 2008, v němž je zaznamenáno, že v tyto dny proběhlo bagrování nové úrovně pozemku a došlo k odvozu hlíny na spodní pozemek. Výzvou ze dne 8. 8. 2017 stavební úřad vyzval žalobce k účasti na kontrolní prohlídce. O prohlídce, která proběhla dne 31. 8. 2017, byl pořízen záznam, podle něhož bylo staveniště srovnáno do úrovně 1 m pod budoucí navrhovaný terén na patu základových pasů dle projektové dokumentace (provedeno v březnu 2008), práce na přípojkách nebyly provedeny, pozemek je zčásti oplocen opěrnými zdmi a plotem z Makrolonu, na pozemku je provedena opěrná zeď ze ztraceného bednění o výšce cca 1,8 m a kolmá opěrná zeď ve vzdálenosti cca 4 m od rodinného domu č. p. X (bývalé č. p. X).
16. Mezi stavebním úřadem a žalobcem došlo k neformální e-mailové komunikaci, kdy žalobci bylo sděleno, že dle dostupných informací stavební povolení již není platné, neboť žalobce v zákonem stanovené lhůtě stavbu nezačal. Dne 14. 3. 2018 obdržel stavební úřad podání zmocněnce žalobce JUDr. D. týkající se předmětné žádosti. V něm zmocněnec žalobce uvedl, že žalobce kromě skrývky zeminy, o níž si je vědom, že podle platné judikatury není považována za zahájení stavby, započal i s vlastními pracemi spočívajícími v oplocení a stavbě teras, přičemž tyto stavby byly uvedeny ve stavebním povolení. Oproti projektu došlo pouze k jejich částečným technologickým úpravám. Opěrné terasy (zdi) byly ve schváleném projektu zakresleny, chyběl pouze jejich popis. Žádal stavební úřad o stanovisko, proč tyto práce nepovažuje za zahájení stavby.
17. Stavební úřad oznámil dne 11. 4. 2018 žalobci zahájení řízení a nařídil ústní jednání spojené s ohledáním na místě na den 10. 5. 2018. Při něm bylo zjištěno, že pozemek se nachází ve

stejném stavu jako v srpnu 2017. Došlo k zaměření provedeného oplocení a opěrných zdí a toto bylo zakresleno do situačního výkresu. V situačním výkresu je zakreslena opěrná zeď na severní straně pozemku p. č. X (nyní p. č. X) a dále kolmo k rohu domu č. p. X, kdy v této části (o délce 4,5 m) jde souběžně o základ plotu. Tato část měla být dle poznámky v situačním výkresu zahájena cca na jaře 2008, část na severní straně měla vzniknout cca v září 2009. Dále je v situačním výkresu na západní straně v místě původně vyznačeného plotu ze zděných sloupků s podezdívkou a výplní z prken vyznačen plot z Makrolonu. K záznamu jsou připojeny tři fotografie. Součástí správního spisu jsou též fotografie z portálu mapy.cz, které mají znázorňovat stav ke dni 22. 5. 2014, na nichž je pletivový plot na podezdívce jdoucí od rohu rodinného domu (patrně jde o č. p. X dle situačního výkresu) k opěrné zdi a dále pokračuje pletivový plot se sloupky.

18. Dne 27. 12. 2018 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, kterým podle § 66 odst. 1 písm. f) s. ř. řízení o změně stavby před dokončením spočívající v prodloužení lhůty k jejímu dokončení zastavil. Stavební úřad dospěl k závěru, že dnem následujícím po uplynutí dvou let ode dne, kdy stavební povolení nabylo právní moci, tj. dne 28. 11. 2009, zaniklo právo, kterého se řízení týká, a lhůtu k dokončení stavby proto nelze prodloužit. Konstatoval, že vzhledem k tomu, že žalobce byl po vydání stavebního povolení nečinný a neoznámil stavebnímu úřadu v souladu s podmínkami stavebního povolení osobu, která bude stavbu provádět, zahájení stavby a fáze výstavby pro kontrolní prohlídky, nebyl stavebnímu úřadu stav na staveništi znám. Vykonal proto kontrolní prohlídku, při které zjistil, že na pozemku došlo k výstavbě opěrných zdí a plotu z Makrolonu podél části uliční hranice. Při místním šetření došlo k částečnému zaměření oplocení a opěrné zdi. Stavební úřad se neztotožnil s názorem žalobce, že platnost stavebního povolení zůstala zachována realizací výše uvedených staveb, neboť tyto stavby nebyly předmětem stavebního povolení. Dále uvedl, že opěrné zdi nejsou obsaženy ani v projektové dokumentaci. Pokud jde o oplocení, na straně 4 technické zprávy je jeho stručný popis. Stavební úřad opatřil fotodokumentaci z května 2014, na níž je zachyceno pletivové oplocení mezi dřevěnými sloupky, které je v části přiléhající k domu č. p. X doplněno novým základem s osazenými ocelovými sloupky a drátenkou. Tato část stavby odpovídá dnešní podobě s výjimkou toho, že pole jsou nyní provedena v Makrolonu. Od vydání stavebního povolení tedy došlo bez projednání v režimu stavebního zákona ke změně původního oplocení a k provedení robustního základu podél nově provedené opěrné zdi souběžně s přilehlou ulicí a k následné výměně pletiva za polykarbonátové desky mnohem větší výšky. Stavební úřad posoudil oplocení jako nepovolenou stavbu, neboť nebyla součástí stavebního povolení. Dodal, že i pokud by připustil, že popis oplocení uliční hranice uvedený v technické zprávě projektové dokumentace „nahrazuje“ povolení či souhlas ke stavbě plotu, šlo by o stavbu provedenou v hrubém rozporu s tímto „povolením“. Poukázal na odlišnost mezi skutečným provedením oplocení a jeho popisem v projektové dokumentaci a na to, že plot nebyl proveden v jedné přímce, ale s odskokem několik desítek cm. Konstatoval, že pokud žalobce hodlal v rámci výškového uspořádání pozemku p. č. X a k zajištění svahu pozemku místní komunikace vybudovat opěrnou zeď, jde k jeho tíži, že ve smyslu § 152 stavebního zákona nedbal na řádnou přípravu stavby a nezajistil zpracování projektové dokumentace k takové stavbě osobou k tomu oprávněnou. Z porovnání situačního výkresu z projektové dokumentace, na němž lze z grafického znázornění vyčíst „vysvahování“ terénu znázorněné střídáním svislých kratších a delších čar, s dnešním stavem je dle stavebního úřadu zřejmé, že jde o zcela rozdílné záležitosti umístěním, rozsahem a územně i stavebnětechnickým provedením. Opěrné zdi z těchto

důvodů vyhodnotil jako nepovolený záměr, který nebyl předem projednán v režimu stavebního zákona. Názor, že by nepovolená stavba plotu nebo opěrné zdi měla prokazovat zachování platnosti stavebního povolení, označil za „úplnou aroganci“. Za scestný označil názor zmocněnce žalobce, že pokud jde „pouze o dopsání změny plotové výplně a popsání opěrné zdi v průvodní a technické zprávě“, řešil by to projednáním změny stavby před dokončením. Poukázal na povinnost provádět stavbu v souladu s ověřenou dokumentací a podmínkami stavebního povolení a na to, že případnou změnu stavby před dokončením je třeba projednat dříve, než byla provedena.

19. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí včasné odvolání. Pokud jde o opěrné zdi, namítl, že byly zakresleny jak v projektové dokumentaci ke stavbě na pozemku p. č. X, tak v projektové dokumentaci ke stavbě na pozemku p. č. st. X, a též v dokumentaci týkající se změny této stavby před dokončením. Dle žalobce bylo z těchto dokumentací patrné, že opěrné zdi jsou součástí plánované výstavby na daných pozemcích. Dokumentace týkající se změny stavby před dokončením na pozemku p. č. st. X byla stavebnímu úřadu předložena v roce 2009. Žalobce proto nesouhlasil s tvrzením, že by se stavebním úřadem od vydání stavebního povolení nekomunikoval a neprokazoval plnění podmínek, za kterých bylo povolení vydáno. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že v rámci řízení o změně stavby na pozemku p. č. st. X byla „nepřímo zkolaudována“ a ověřena i stavba opěrných zdí, neboť šlo o stavbu na pozemku p. č. X, pro který bylo vydáno stavební povolení na stavbu domu s plotem s podezdívkou. Tuto podezdívku si však stavební úřad nenechal okótovat při vydání stavebního povolení ani při kolaudaci v roce 2009 spojené se změnou stavby před dokončením na pozemku p. č. st. X. Tato podezdívka pak „přeběhla“ na pozemek p. č. X a sám stavební úřad stvrdil započetí stavby na pozemku p. č. X. Opěrné zdi i oplocení souvisle přechází z pozemku p. č. st. X na pozemek p. č. X. Výstavba opěrných zdí byla nutná z důvodu, že v případě zbourání stodoly na pozemku p. č. st. X by došlo ke zhroucení pozemní komunikace vedoucí kolem obou pozemků. Žalobce měl za to, že stavbu opěrných zdí, která byla nezbytná k dalším terénním úpravám, nelze podřadit pod přípravné práce ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 24. 9. 2008, č. j. 3 Ads (správně As – *poznámka soudu*) 17/2008-68, neboť tvoří oporu pro terénní úpravy, které byly na pozemku provedeny a které byly nutné k tomu, aby na něm žalobce mohl následně provést výstavbu rodinného domu. Žalobce odmítl, že by stavby opěrných zdí a oplocení byly nedovolenou stavbou, neboť byly uvedeny v projektových dokumentacích. V závěru stavebnímu úřadu vytkl porušení zásady zdvořilosti obsažené v § 4 odst. 1 s. ř., kterou měl stavební úřad porušit tím, že označil názor žalobce za „úplnou aroganci“. Vzhledem k tomu vyjádřil pochybnosti o nestrannosti stavebního úřadu.
20. Dne 12. 9. 2018 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Dospěl k závěru, že stavební úřad správně posoudil, že stavba povolená v roce 2007 nebyla zahájena, jelikož žalobce na pozemku provedl srovnání terénu a opěrné zdi s oplocením, které neměl povoleny, a práce, které byly provedeny, jednoznačně nesměřují k provedení stavby rodinného domu. Vydané stavební povolení tedy pozbylo platnosti a byly splněny podmínky pro zastavení řízení. Poukázal na to, že ve stavebním povolení nebyly opěrné zdi ani oplocení zmíněny. V ověřené projektové dokumentaci je v koordinační situaci stavby mezi pozemkem p. č. st. X a p. č. X pozemek vysvahován a v tomto svahu je kolmo k rodinným domům zakresleno venkovní schodiště. Údaje o oplocení v technické zprávě a koordinační situaci žalovaný zhodnotil pouze jako informativní a dokreslující, jelikož z nich není patrná výška stavby

a technické provedení, které jsou podstatné pro případné povolení daného oplocení. Za podstatné považoval i to, že oplocení a opěrné zdi nebyly zmíněny v žádosti o povolení předmětné stavby. Konstatoval, že vzhledem k tomu, že stavební povolení nabylo právní moci dne 27. 11. 2007, je v současné době nepřezkoumatelné. Změna stavby před dokončením, na kterou žalobce poukázal v odvolání, se týkala sousedního rodinného domu na pozemku p. č. st. X. V situaci změny stavby jsou zakresleny opěrné zdi mezi pozemky p. č. st. X a p. č. X a v technické zprávě je uvedeno, že podél plotu terasy na jižní straně domu bude opravená opěrná stěna 1,3 až 2,5 m vysoká a nad ní svah, který navazuje na zahradu. Tato změna byla ověřena a odsouhlasena stavebním úřadem na základě oznámení o užívání stavby v rámci skutečného provedení stavby. Uvedl, že tento souhlas s užíváním stavby je rovněž nepřezkoumatelný. Stavby opěrných zdí a oplocení podél komunikace byly provedeny v důsledku hroucení stavby komunikace v souvislosti s odstraňováním stavby na pozemku p. č. st. X, nikoli se stavbou novou. Co se týče terénních úprav, žalovaný upozornil na to, že list ze stavebního deníku, jímž žalobce dokládá jejich provedení, je nedostatečně označen a specifikován. I přesto z něj stavební úřad vycházel a pro zjištění skutečného stavu věci provedl na místě kontrolní prohlídku. Ohledně komunikace mezi žalobcem a stavebním úřadem žalovaný uvedl, že ji nemůže posoudit. Tvrzení o porušení zásady vstřícnosti a zdvořilosti vztahující se k nevyhovění žádosti žalovaný označil za zavádějící, neboť stavební úřad musí jednat v souladu se zákonem a jinou možností, jak vyřídit danou žádost, neměl.

21. Z předložené spisové dokumentace dále vyplývá, že stavební úřad vydal dne 21. 6. 2007 stavební povolení č. j. 00758/07/SÚ/2 pro stavbu rodinného domu s garáží a elektrickou přípojkou na pozemku p. č. st. X. V popisu úpravy ploch a zeleně bylo uvedeno, že podél komunikace na západní straně bude na hranici pozemku rodinný dům, podél plotu u terasy na jižní straně domu budou vysázeny keře, oplocení zahrady zůstane stávající, kovové sloupky v betonových patkách a pletivo. V koordinační situaci byly vyznačeny keře jižně od domu na pozemku p. č. st. X (na pozemku p. č. X) v délce 4 m, dále zde byl vyznačen svah a schodiště na zahradu na pozemku p. č. X. Dne 4. 10. 2010 žalobce oznámil záměr započít s užíváním stavby povolené tímto stavebním povolením. K žádosti byla připojena dokumentace skutečného provedení stavby – dokumentace změny stavby rodinného domu na pozemku p. č. st. X před dokončením z června 2009, v níž bylo uvedeno, že podél plotu u terasy na jižní straně domu bude opravená opěrná stěna 1,3 až 2,5 m vysoká a nad ní svah, který navazuje na zahradu. V situaci změny stavby před dokončením byla jižně od domu na pozemku p. č. X vyznačena opěrná zeď (v délce 4,6 m při komunikaci na západní straně a dále na jižní straně). K žádosti byl dále připojen geometrický plán č. X pro změnu obvodu budovy, podle něhož byly namísto dosavadních pozemků p. č. st. X o výměře 486 m² a p. č. X o výměře 730 m² nově vymezeny pozemky p. č. st. X, zastavěná plocha, způsob využití rodinný dům, o výměře 151 m² (část „a“ z původního p. č. st. X o výměře 142 m² a část „b“ z původního p. č. X o výměře 9 m²), pozemek p. č. X, ostatní plocha, o výměře 344 m² a p. č. X o výměře 721 m². Dne 20. 10. 2010 vydal stavební úřad na základě uvedeného oznámení pod č. j. 4608/10/SU/SVy souhlas s užíváním stavby elektrického odběrného zařízení a stavby rodinného domu na pozemku p. č. st. X díl „a“ + „b“ dle geometrického plánu č. X.

Posouzení žalobních bodů

22. Podle § 115 odst. 4 věty první a druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017, stavební povolení

pozbyvá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Podáním žádosti se staví běh lhůty platnosti stavebního povolení.

23. Podle § 118 odst. 3 věty první stavebního zákona stavební úřad může na žádost stavebníka nebo jeho právního nástupce povolit změnu stavby před jejím dokončením.
24. Z § 115 odst. 4 stavebního zákona vyplývá, že stavební povolení po marném uplynutí doby platnosti již nevyvolává účinky a nezakládá stavebníkovi oprávnění k výstavbě (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 As 229/2014-41).
25. Lhůta k dokončení stavby je jednou z podmínek stavebního povolení, a o jejím prodloužení se tedy rozhoduje v řízení podle § 118 stavebního zákona (přiměřeně viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 99/2005-34). Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit jen tehdy, jestliže stavební povolení nepozbylo platnosti.
26. První žalobní bod, který se týkal formálních pochybení žalovaného, soud neshledal důvodným, neboť jde pouze o zjevné nesprávnosti (chyby v psaní), které nemohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Pokud jde o nesprávné uvedení data nabytí právní moci stavebního povolení, šlo pouze o chybný přepis žalobcova odvolání, přičemž v části obsahující skutková zjištění a právní hodnocení žalovaný uvedl datum správné. Také nesprávné označení katastrálního území bylo pouze chybou při přepisu žalobcova odvolání, která nevyvolává žádné pochybnosti o tom, zahájení jaké stavby a platnost jakého stavebního povolení bylo stavebním úřadem a žalovaným posuzováno. Ostatně ve výroku napadeného rozhodnutí, v němž je uveden obsah výroku prvostupňového rozhodnutí, bylo katastrální území označeno správně. Tyto žalobní námitky tedy nejsou důvodné.
27. Těžiště předmětného sporu leží v posouzení otázky, zda žalobce v zákonem stanovené dvouleté lhůtě od právní moci rozhodnutí o povolení stavby, tj. do 27. 11. 2009, zahájil stavbu, pro kterou bylo stavební povolení vydáno.
28. Okamžik zahájení stavby není zákonem definován. Podle ustálené judikatury správních soudů (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2004, č. j. 10 Ca 171/2003-96, č. 1101/2007 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2008, č. j. 3 As 17/2008-68, nebo rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009-156) se zahájením stavby rozumí práce, s nimiž bylo započato a které směřují jednoznačně k provedení stavby podle vydaného stavebního povolení a schválené projektové dokumentace. Při posouzení otázky, kdy dochází k zahájení stavby, je třeba vycházet z konkrétních okolností případu a z charakteru stavby. Obecně lze tento okamžik spatřovat v zahájení jakýchkoli prací, které jsou obsahem stavebního povolení. Není přitom rozhodné, do jaké fáze tyto práce dospějí, rozhodující je, že došlo k jejich zahájení. Z uvedeného konání však musí být zřejmé, že jde o takové práce, které skutečně směřují k realizaci stavby podléhající příslušnému stavebnímu povolení. Za zahájení stavby nelze považovat pouhou přípravu staveniště, jakou je např. vytyčení stavby před jejím zahájením nebo skryvka ornice (k tomu srov. též komentář k § 115 in Malý, S. Stavební zákon: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, a Průcha, P. a kol. Stavební zákon: praktický komentář podle stavu k 1. lednu 2017. Praha: Leges, 2017). Aby bylo možno konstatovat, že došlo k zahájení stavby, musí existovat zjevný hmotný projev zahájení

stavby reálně ověřitelný v projektové dokumentaci (viz M. Kývalová k § 115 in Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. Komentář. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018). Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 24. 9. 2008, č. j. 3 As 17/2008-68, „*skrývkou ornice nedošlo k reálnému zahájení stavby tak, aby byl zjevný určitý hmotný projev zahájené stavby ověřitelný dle projektové dokumentace (jímž by mohlo být např. provedení výkopu základu reklamního zařízení). Skrývku ornice je třeba považovat za přípravné práce směřující k přípravě terénu pro provedení stavby, která ovšem vlastním provedením stavby ještě není, obdobně je pak třeba nahlížet na vytyčení osy sloupu reklamního zařízení. Tyto svým charakterem přípravné práce nelze podle názoru soudu považovat za zahájení stavby ve smyslu vydaného stavebního povolení.*“ Ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 40/09, v němž se Ústavní soud ztotožnil se závěry, že k reálnému zahájení stavby tak, aby byl zjevný určitý její hmotný projev ověřitelný dle projektové dokumentace (např. vykopání základů) nedošlo, jestliže byla provedena skrývka ornice, která je pouze přípravou terénu pro provedení stavby, přičemž přípravnou prací bylo též vytyčení stavby. Obdobně NSS v rozsudku ze dne 23. 9. 2010, č. j. 4 As 33/2009-156, vycházející z výše uvedených rozhodnutí posoudil odvoz suti a odpadu po demolici původního objektu jako úklid plochy staveniště a skrývky ornice a provedení ohledávacích sond jako přípravné práce. Konstatoval, že „*z těchto prací není nikterak zjevný určitý hmotný projev stavby ověřitelný podle projektové dokumentace, jednalo se o izolované činnosti, na něž nenavazovaly žádné další práce směřující k realizaci konkrétní stavby; naopak veškeré aktivity na staveništi byly následně na dobu delší jednoho a půl roku přerušeny. Z provedených úkonů tedy nelze dovodit cílenou činnost stavebníka směřující k realizaci stavby, a proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že k zahájení stavby v době platnosti stavebního povolení nedošlo.*“

29. V projednávané věci bylo v průběhu správního řízení zjištěno, že žalobce na předmětném pozemku vykonal tři druhy prací, jednak došlo k vybagrování nové úrovně pozemku, jednak ke stavbě oplocení a dále ke stavbě opěrných zdí.
30. Pokud jde o vybagrování nové úrovně pozemku a přesun zeminy, žalobce ve správním řízení nerozporoval, že tyto práce jsou považovány za přípravu stavebních prací, nikoli zahájení prací samotných. Soud souhlasí s žalovaným, že v předloženém listu ze stavebního deníku není označena stavba, které se záznam týká, a není uveden ani přesný rozsah či konkretizace těchto prací. Stavební úřad patrně na základě sdělení žalobce přítomného při kontrolní prohlídce dne 31. 8. 2017 vyšel z toho, že práce provedené v březnu 2008 spočívaly ve srovnání staveniště do úrovně 1 m pod budoucí navrhovaný terén na patu základových pasů dle projektové dokumentace. Z ověřené projektové dokumentace vyplývá, že dům měl být založen na základových pasech z prostého betonu se základovou spárou v hloubce 100 cm pod upraveným terénem. Součástí projektové dokumentace nebyly terénní úpravy spočívající ve snížení úrovně pozemku. Soud se ztotožňuje se správními orgány, že z prací spočívajících ve vybagrování nové úrovně pozemku a odvozu hlíny nebyl zřejmý hmotný projev zahájené stavby ověřitelný dle projektové dokumentace (např. vykopání základových pasů), a mohlo tak jít nanejvýš o přípravu terénu pro provedení stavby. V daném případě není ani zcela zřejmé (a žalobce to nevysvětluje), jak mělo vybagrování nové úrovně pozemku směřovat k přípravě stavby, která měla být založena na betonových základových pasech 1 000 mm pod upraveným terénem, přičemž pod základovou desku měl být nasypán štěrkový podsyp o tloušťce 150 mm. V souladu s výše citovanou judikaturou nelze tyto nanejvýš přípravné práce považovat za zahájení stavby. Tento závěr podporuje i skutečnost, že na vybagrování nové

úrovně pozemku téměř deset let nenavázaly další práce, které by viditelně směřovaly k realizaci stavby rodinného domu, např. vykopání základů.

31. Pokud jde o stavbu opěrných zdí, soud souhlasí se správními orgány, že v předmětném stavebním povolení ani v ověřené projektové dokumentaci nebyly uvedeny. Záměr k jejich vybudování není patrný ani z koordinační situace. V té je na severní straně pozemku p. č. X zakreslen pás zeleně (živý plot), na který navazuje ozeleněný svah se schody vedoucími k pozemku p. č. st. X a na západní straně při komunikaci plot ze zděných sloupků a podezdívky s výplní z prken. To zcela koresponduje se souhrnnou technickou zprávou, podle níž měl být na severní straně živý plot ze stále zelených keřů a na západní straně podél komunikace plot ze zděných sloupků a podezdívky s výplní z prken. Během místního šetření provedeného stavebním úřadem dne 10. 5. 2018 bylo zjištěno, že žalobce vybudoval podél komunikace od rohu domu č. p. X směrem na pozemek p. č. X (nyní p. č. X) opěrnou zeď o délce 4,5 m a souběžně s ní základ plotu při západní straně tohoto pozemku. Kolmo k této opěrné zdi vybudoval opěrnou zeď při severní straně pozemku p. č. X.
32. Žalobce v žalobě tvrdil, že výstavbu opěrných zdí musel provést z důvodu, že v průběhu bourání stavby na pozemku p. č. st. X zjistil, že bez zpevnění svahu by došlo k sesuvu okolní části pozemku, zejména přilehlé místní komunikace vedené podél západní hranice obou pozemků, a že bez zpevnění svahu tímto způsobem by nebylo možné provést stavbu na pozemku p. č. X. Stavba opěrných zdí měla být stavebním úřadem schválena v rámci řízení o změně stavby na pozemku p. č. st. X před jejím dokončením. K tomu soud uvádí, že není možné směšovat dvě samostatná správní řízení, resp. stavby v nich povolené, a předpokládat, že úkony provedené v jednom řízení budou mít účinky v řízení druhém. Z tvrzení žalobce vyplývá, že ke zpevnění svahu, resp. k výstavbě opěrných zdí, došlo v důsledku odstranění stavby na pozemku p. č. st. X (není rozhodné, kdy došlo k zániku odstraňované stavby), přičemž tento záměr měl být schválen v řízení týkajícím se stavby na pozemku p. č. st. X (opěrné zdi jsou uvedeny v dokumentaci změny stavby na pozemku p. č. st. X před dokončením, která byla připojena jako dokumentace skutečného provedení stavby k oznámení záměru započít s užíváním této stavby povolené stavebním povolením ze dne 21. 6. 2007, č. j. 00758/07/SÚ/2, souhlas s užíváním stavby se nicméně týkal pouze stavby rodinného domu na pozemku p. č. st. X). Stavba opěrných zdí byla vázána k jinému stavebnímu záměru, než který byl předmětem stavebního povolení č. j. 01354/07/SÚ, jehož změny podmínek se nyní žalobce domáhá. Byť výstavba opěrných zdí mohla být prospěšná i pro realizaci stavby povolené tímto stavebním povolením (resp. pro jakoukoli stavební činnost na pozemku p. č. st. X), nelze ji považovat za zahájení stavebních prací ve smyslu § 115 odst. 4 stavebního zákona na povolené stavbě, neboť nebyla předvídána v ověřené projektové dokumentaci. Pokud následně došlo k jejímu schválení v řízení týkajícím se stavby na pozemku p. č. st. X, nemělo to vliv na zahájení stavby, která byla předmětem stavebního povolení č. j. 01354/07/SÚ. Lze též poznamenat, že ačkoli žalobce tvrdí, že výstavba předmětných zdí byla nutná pro realizaci stavby, která byla předmětem stavebního povolení č. j. 01354/07/SÚ, toto své tvrzení nijak nedokládá. Pokud žalobce tvrdí, že provedení opěrných zdí bylo nezbytné, aby mohl provést terénní úpravy potřebné k provedení stavby, např. návoz zeminy, jde ve své podstatě pouze o přípravu stavebního pozemku, nikoli zahájení stavby předvídané stavebním povolením. I pokud je provedení určité stavby předpokladem pro realizaci jiného povoleného stavebního záměru, jejím zahájením nedochází současně k zahájení všech souvisejících či na ni navazujících záměrů. Uvádí-li tedy žalobce, že stavba byla předpokladem provedení terénních úprav,

terénní práce, které k zachování platnosti stavebního povolení nepostačují, neboť jejich výsledkem ještě není hmotný projev reálně ověřitelný v projektové dokumentaci. Soud v této souvislosti připomíná, že stanovení lhůt pro zahájení stavby není samoučelné. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 9 As 74/2012-39, dovodil, že „[ú]čelem časového omezení je, aby bylo se stavbou započato v aktuálním, reálném čase. Jedině tak lze eliminovat nežádoucí důsledky plynutí času, kdy by bylo možno postavit stavbu např. po deseti či dvaceti letech od získání stavebního povolení, ačkoli se již mohly zásadním způsobem změnit např. podmínky v území či požadavky na projektovou dokumentaci a technické parametry u mnohých staveb. V tom je potřeba spatřovat hlavní smysl a účel omezení platnosti stavebního povolení, které ovšem lze v odůvodněných případech prolomit a platnost stavebního povolení prodloužit.“ Soud dodává, že skutečnost, že opěrné zdi byly provedeny na pozemku p. č. X, na němž (jeho části) byla umístěna a povolena stavba stavebním povolením č. j. 01354/07/SÚ, z opěrných zdí nečiní součást tohoto stavebního záměru. Aby tomu tak bylo a jejich provedení bylo možné považovat za zahájení stavby dle ověřené projektové dokumentace, na jejímž základě bylo stavební povolení vydáno, muselo by před jejich provedením a před zánikem platnosti povolení dojít ke změně předmětného stavebního povolení.

33. Pokud žalobce na podporu své argumentace, že opěrné zdi nelze považovat pouze za přípravné práce, zmiňoval nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 529/05, z něž dle žalobce vyplývá nutnost vykládat pojem stavba i na ni navázaný pojem zahájení stavby ve smyslu dynamickém jako výsledek lidské činnosti směřující k určitému výsledku, soud uvádí, že v tomto nálezu se Ústavní soud zabýval otázkou, zda pojem stavby ve smyslu ustanovení § 1 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, odpovídá občanskoprávnímu pojmu stavba či odpovídá tomuto pojmu ve smyslu zákona stavebního, interpretací pojmu „zahájení stavby“ se vůbec nezabýval. Na to poukázal již Ústavní soud na základě obdobné námítky ve shora citovaném usnesení ze dne 4. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 40/09. Závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 529/05 tedy na danou věc nedopadají.
34. Co se týče stavby oplocení, v projektové dokumentaci, která byla podkladem pro vydání stavebního povolení, bylo v části věnované úpravám ploch, oplocení a zeleně uvedeno, že na západní straně pozemku bude plot tvořen zděnými sloupky a podezdívkou a výplň bude z prken a na severní straně bude živý plot ze stálezelených keřů. Oplocení však nebylo v textu žádosti o stavební povolení ani ve stavebním povolení výslovně zmíněno. V daném případě se soud ztotožňuje s názorem žalovaného i stavebního úřadu, že stavební povolení se na stavbu oplocení nevztahovalo. Nejvyšší správní soud sice v několika svých rozhodnutích (např. v rozsudku ze dne 21. 11. 2007, č. j. 3 As 24/2007-113, nebo ze dne 18. 4. 2016, č. j. 6 As 43/2016-27) připustil, že stavební povolení či územní rozhodnutí dopadá i na stavby, které v něm nejsou přímo uvedeny, avšak záměr je vybudovat je zřejmý z projektové dokumentace, ovšem tato rozhodnutí nejsou pro posuzovaný případ přílehlavá. V předmětné věci bylo ve stavebním povolení v souladu s vymezením stavby v žádosti zcela jasně prostřednictvím podrobného výčtu uvedeno, na které stavby se vztahuje, přičemž stavba oplocení v tomto výčtu absentovala. Nejde tedy o případ, že by byl výrok rozhodnutí nejasný a nedával jednoznačnou odpověď na to, na které stavby se vztahuje, jako tomu bylo v územním rozhodnutí posuzovaném ve věci pod sp. zn. 6 As 43/2016. Na rozdíl od věci posuzované v řízení vedeném pod sp. zn. 3 As 24/2007 nebyla realizace této stavby nutná pro provedení nebo užívání ve stavebním povolení uvedeného

záměru. Ačkoli z projektové dokumentace vyplývalo, že se předpokládá nové oplocení na západní straně pozemku, nebyl z ní jednoznačně zřejmý záměr stavebníka získat územní rozhodnutí a stavební povolení též pro stavbu plotu. V tomto ohledu nelze pominout skutečnost, že součástí projektové dokumentace nebyla dokumentace objektu oplocení na západní straně pozemku s jeho rozměry a bližším popisem technického provedení (výška, pohledy, řezy, přesné konstrukční řešení, řešení základů, navržené materiály apod.). Ve vztahu k oplocení tedy předložená dokumentace neobsahovala náležitosti stanovené přílohou č. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění účinném do 28. 3. 2013 a přílohou č. 4 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění účinném do 28. 3. 2013 [výkresová dokumentace neobsahuje výšku objektu oplocení dle bodu D písm. c)]. Projektová dokumentace byla přitom zpracovávána autorizovaným inženýrem v oboru pozemní stavby Ing. M. R., ČKAIT X, zvoleným žalobcem, který odpovídá za její správnost, celistvost a úplnost (viz § 159 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Za této situace, kdy ani z textu žádosti neplynul záměr stavebníka žádat o územní rozhodnutí a stavební povolení pro stavbu plotu, nelze stavebnímu úřadu vytýkat, že nevyzval stavebníka k doplnění dokumentace. Lze tedy uzavřít, že žalovaný nepochybil, když zmínku o podobě budoucího oplocení uvedenou v projektové dokumentaci, která byla podkladem pro vydání stavebního povolení, považoval pouze za informativní a dokreslující a dospěl k závěru, že stavební práce na oplocení již z tohoto důvodu nemohly směřovat k realizaci stavby, jež byla předmětem stavebního povolení.

35. V daném případě pak nelze na základě obecných tvrzení žalobce (k nimž kromě správního spisu neoznačil žádné důkazy) a obsahu správního spisu dospět ani k závěru, že by žalobce v době platnosti stavebního povolení v dobré víře zahájil stavební práce jednoznačně směřující k provedení oplocení popsaného v projektové dokumentaci, na jejímž základě bylo vydáno stavební povolení č. j. 01354/07/SÚ. Jak uvedl stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí s odkazem na fotodokumentaci z mapového portálu z roku 2014, která je součástí správního spisu, plot byl v té době tvořen z převážné části pletivovým oplocením mezi dřevěnými sloupky bez podezdívky (v době kontrolní prohlídky v roce 2017 a ohledání v roce 2018 zde bylo oplocení z Makrolonu), toliko v části přiléhající k domu č. p. X na pozemku p. č. st. X byl proveden nový základ oplocení s ocelovými sloupky a drátěnkou. Dle zjištění při ohledání v roce 2018 byla podezdívka pouze v délce 4,5 m v místě opěrné stěny u domu č. p. X na pozemku p. č. st. X. Je tak patrné, že stavební práce na oplocení nesměřovaly k realizaci oplocení tak, jak bylo popsáno v projektové dokumentaci pro stavbu na pozemku p. č. X (tj. plotu se zděnými sloupky a zděnou podezdívkou s dřevěnými výplněmi podél komunikace na západní straně pozemku p. č. X). Nelze přehlédnout, že výstavba podezdívky oplocení v délce 4,5 m u domu na pozemku p. č. st. X není zmíněna ani v záznamu ve stavebním deníku, který žalobce předložil. Žalobce sice namítá, že se stavebním úřadem komunikoval (mj. v souvislosti se změnou stavby před dokončením), nicméně netvrdí a nedokládá, že by plnil podmínky předmětného stavebního povolení (oznámil stavebnímu úřadu osobu stavebního podnikatele či termín zahájení stavby). Žalobce rovněž netvrdil a nedoložil, že by žádal o povolení změny stavby před dokončením ve vztahu ke stavbě povolené stavebním povolením č. j. 01354/07/SÚ. Žalobce sice poukazuje na „změnu stavby před dokončením“, nicméně dokumentace ke změně stavby před dokončením se výslovně týkala rodinného domu na pozemku p. č. st. 19 povoleného stavebním povolením ze dne 21. 6. 2007, č. j. 000758/07/SÚ/2, a byla připojena jakožto dokumentace skutečného

provedení k oznámení záměru započít s užíváním stavby povolené tímto povolením. Z dokumentace ke změně stavby před dokončením nelze dovodit, že by se žalobce domníval, že se stavební povolení č. j. 01354/07/SÚ vztahuje na stavbu oplocení na západní straně pozemku p. č. 53, a požádal o jeho změnu ve lhůtě jeho platnosti. Naopak je patrné, že realizace opěrných zdí, resp. podezdívky plotu v délce 4,5 m u terasy domu na pozemku p. č. st. X souvisela s realizací této stavby, přičemž ani v následujících letech nenavázala žádná činnost, která by směřovala k provedení stavby povolené stavebním povolením č. j. 01354/07/SÚ. Na okraj lze poznamenat, že žalobce ani neoznačil žádné důkazy k prokázání, že základ oplocení u domu na pozemku p. č. st. X byl proveden do dvou let od právní moci stavebního povolení č. j. 01354/07/SÚ. V dokumentaci ke změně stavby před dokončením datované z června 2009 bylo pouze zmíněno, že na jižní straně domu bude opravená opěrná stěna, oplocení zahrady zůstane stávající, kovové sloupky v betonových patkách a pletivo. Oznámení o záměru započít s užíváním stavby bylo učiněno až v říjnu 2010, kdy proběhla závěrečná prohlídka stavby, a v téže době žalobce požádal též o potvrzení o odstranění stavby na pozemku p. č. st. X.

36. K poukazu žalobce na řízení o změně stavby před dokončením soud konstatuje, že změnu stavby je třeba projednat zákonem předvídaným způsobem, tj. zásadně postupem dle § 118 stavebního zákona, který předpokládá, že stavebník nejprve získá povolení ke změně stavby před jejím dokončením a teprve pak změnu stavby provede. Pokud stavebník provedl změnu stavby bez toho, aby k ní před jejím skutečným provedením získal povolení, mohl ji v závislosti na její povaze a rozsahu legalizovat postupem podle § 121 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012 předložením dokumentace skutečného provedení stavby, pokud šlo o nepodstatnou odchylku oproti vydanému stavebnímu povolení a stavební úřad vyslovil souhlas s jejím užíváním (viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010-101). Žalobce byl v rámci stavebního povolení obeznámen s tím, že povolená stavba musí být provedena podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, přičemž případné změny nesmí být provedeny bez předchozího povolení stavebního úřadu. Žalobce netvrdí a nedokládá, že by před provedením jím zmíněných stavebních činností bylo vydáno rozhodnutí o změně stavby povolené předmětným stavebním povolením před jejím dokončením dle § 118 stavebního zákona, a bylo tedy nutné posuzovat zahájení stavby dle projektové dokumentace v podobě po takto schválené změně. Žalobce poukazuje na to, že mělo dojít ke schválení stavebních úprav (opěrných zdí) v souvislosti s povolením užívání stavby domu na pozemku p. č. st. X. I pokud by tímto způsobem byly schváleny stavební úpravy na pozemku p. č. X (nyní p. č. X), nemohlo tím dojít (bez zákonem předvídaného postupu dle § 118 stavebního zákona) k jakési automatické nepřímé změně stavebního povolení vydaného pro jinou stavbu na tomto pozemku a k zachování (resp. obnovení) platnosti takového stavebního povolení. Z tohoto titulu se tedy stavba opěrných zdí, resp. oplocení nemohla stát součástí stavby povolené stavebním povolením č. j. 01354/07/SÚ a její realizace nemohla mít vliv na jeho platnost. Obdobě to platí ve vztahu k části oplocení. Tyto námitky tedy nejsou důvodné.
37. Pokud jde o třetí žalobní bod, v němž žalobce namítal, že se žalovaný nezabýval tím, zda je pravdivé tvrzení stavebního úřadu o tom, že žalobce se stavebním úřadem od vydání stavebního povolení nijak nekomunikoval a neprokazoval plnění podmínek, za kterých bylo povolení vydáno, na tomto závěru nebyla rozhodnutí správních orgánů založena. Zda stavebník po vydání stavebního povolení komunikuje se stavebním úřadem a plní oznamovací povinnost uloženou mu v podmínkách stavebního povolení nemá samo o sobě

vliv na platnost stavebního povolení. Správní orgány vyšly z faktického stavu provedených prací (zjištění ohledně provedených prací žalobce nezpochybňuje) a posuzovaly, zda směřovaly k provedení stavby dle stavebního povolení č. j. 01354/07/SÚ. Zmínka stavebního úřadu o tom, že žalobce byl po dobu deseti let od vydání stavebního povolení ve vztahu ke stavebnímu úřadu nečinný a neprokazoval plnění podmínek pro provedení stavby pod body 7 až 9 (povinnost oznámit stavebnímu úřadu osobu stavebního podnikatele, který bude stavbu provádět, termín zahájení stavby a fáze výstavby), se do tohoto hodnocení nikterak nepromítla a z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný tuto okolnost nepovažoval za relevantní. Žalobce sám přitom netvrdil žádnou konkrétní komunikaci se stavebním úřadem v souvislosti s plněním uvedených podmínek dle stavebního povolení č. j. 01354/07/SÚ, kterou by hodlal dokládat, že došlo k zahájení stavby. Námitka proto není důvodná.

38. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný porušil základní zásady zakotvené v § 2 odst. 3 s. ř. tím, že označil některé žalobcem označené podklady za nepřezkoumatelné a nevyhodnotil některé kroky žalobce jako jednání v dobré víře, a dále poukázal na § 3 s. ř. S ohledem na obecnost námitek soud připomíná, že míra precizace žalobních bodů předurčuje, jaké ochrany se žalobci dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu soud přistoupí. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (viz rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
39. Zásada zakotvená v § 2 odst. 3 s. ř. představuje ochranu práv a oprávněných zájmů nabytých v dobré víře. Jedná se především o práva nabytá na základě správních rozhodnutí nebo jiných správních úkonů. Tím, co je míněno pod pojmem dobrá víra, se zabýval NSS v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102, v němž uvedl, že pod pojmem dobrá víra je v tomto případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí jedince o souladu jednání s právem. Dobrá víra jako nezaviněná nevědomost chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem. Zásada uvedená v § 3 s. ř. pak ukládá správnímu orgánu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 s. ř. (tedy zejména soulad se zákonem, veřejným zájmem a požadavkem ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů).
40. V posuzované věci se žalobce dovolává toho, že při provádění stavby činil stavební práce v dobré víře, že jde o práce, které jsou zahájením stavby ve smyslu § 115 odst. 4 stavebního zákona. Žalobci bylo stavebním povolením přiznáno oprávnění v tom rozsahu, v jakém o ně zažádal, přičemž v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí byl obeznámen se zákonnými podmínkami jeho platnosti. Žalobce tedy vzhledem k okolnostem měl vědět, co musí učinit, aby platnost stavebního povolení zůstala zachována. K otázce oplocení se soud vyjádřil výše. Pokud se žalobce mylně domníval, že určitou stavební činnost lze považovat za zahájení stavby ve smyslu výše uvedeného ustanovení, aniž by tento jeho nesprávný výklad byl vyvolán správními orgány, nebyly správní orgány povinny poskytnout takovému jednání žalobce ochranu s odkazem na § 2 odst. 3 s. ř. Žalobce netvrdil, co přesně mělo být zdrojem jeho dobré víry, že svou činností zahájil stavbu ve smyslu § 115 odst. 4 stavebního zákona, respektive čím u něj správní orgány tuto dobrou víru vyvolaly. Pouhé subjektivní přesvědčení žalobce, že zahájil stavbu v souladu se

stavebním povolením, mu nezakládá dobrou víru. Soud se proto nemůže s touto námitkou nad rámec výše uvedeného blíže vypořádat. Žalobce též nespecifikoval, jaké podklady k dokreslení jakých svých tvrzení uváděl a co z nich mělo plynout, a není úkolem soudu to za žalobce domýšlet. Pokud se žalovaný opakovaně vyjádřil tak, že dříve vydaná rozhodnutí správního orgánu (pravomocné stavební povolení, souhlas s užíváním stavby rodinného domu na pozemku p. č. st. 19, souhlas s odstraněním stavby domu č. p. 24) jsou již nepřezkoumatelná, měl tím zjevně na mysli, že tato rozhodnutí jsou již s ohledem na nabytí právní moci nenapadnutelná řádným oprávněným prostředkem a s ohledem na dobu, která uplynula od nabytí právní moci, nemohou být ani předmětem přezkumu *ex offio*, a svědčí jim tak presumpce správnosti a je třeba z nich vycházet. Toto vyjádření není v rozporu se zásadami uvedenými v § 2 odst. 3 s. ř. a § 3 s. ř.

41. K námitce porušení § 3 s. ř. soud dále uvádí, že ji nelze považovat za řádný samostatný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury je žalobním bodem konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizované) skutkové tvrzení doprovázené konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. *„Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl žalovaný vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobkyně odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti“* (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58). Obecný odkaz na § 3 s. ř., který není nad rámec výše uvedených žalobních bodů podepřen konkrétními skutečnostmi či právní argumentací, těmto požadavkům nedostojí. Soud se proto touto námitkou nad rámec výše uvedeného samostatně nezabýval.
42. K porušení zásady zdvořilosti uvedené v § 4 odst. 1 s. ř. soud uvádí, že stavební úřad se měl při výkonu své činnosti vyvarovat žalobcem namítaných vyjádření (označení názorů žalobce za scestné či za zjevnou aroganci) a omezit se na neutrálním jazykem vyjádřenou argumentaci, proč považuje námitky žalobce za liché a jeho názory za nesprávné. Použití dvou uvedených expresivnějších vyjádření nicméně samo o sobě nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Byť stavební úřad při hodnocení názorů žalobce použil výrazy, které nebyly postojově neutrální, věcně odůvodnil, proč se s žalobcem neztotožnil, přičemž výrazy užití při vypořádání námitek nedosahují takové intenzity, aby samy o sobě zakládaly pochybnost o nepodjatosti úřední osoby, což žalobce ani v žalobě nenamítal. Námitky proto nejsou důvodné.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobní body důvodnými a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
44. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, 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.

Praha 28. ledna 2021

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu