



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců
JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobkyně:

H. Ř.

bytem X

zastoupená advokátem Mgr. Bc. Davidem Taušem
sídlem Pod Stadiony 2719/19, Praha 5

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti osoby

zúčastněné na řízení:

J. Z.

bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Janem Pacovským, LL.M.
sídlem Čelakovského sady 433/10, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2018, č. j. 020402/2018/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni se vrací přeplatek na soudním poplatku ve výši 3 000 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně 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 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Týnec nad Sázavou, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 15. 11. 2017, č. j. TnS-2017/525-20 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad nařídil 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. 2017 (dále jen „stavební zákon“) žalobkyni odstranit stavbu zděné, částečně podsklepené garáže o ploše 6,05 x 6,95 m (dále jen „stavba“), postavené na pozemcích parc. č. st. X, nacházejícím se ve výlučném vlastnictví žalobkyně, parc. č. X, nacházejícím se ve výlučném vlastnictví obce Lešany, a parc. č. X (původně parc. č. st. X), nacházejícím se ve výlučném vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, vše v katastrálním území B. u L. (dále jen „dotčené pozemky“). Současně stavební úřad ve výroku prvostupňového rozhodnutí uložil žalobkyni povinnost předložit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí dokumentaci bouracích prací a stanovil podmínky pro odstranění stavby.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
3. Účastníci řízení v soudem stanovené lhůtě neoznámili, zda souhlasí, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení jednání. Lze proto s poukazem na § 51 odst. 1 s. ř. s. mít za to, že s tímto postupem souhlasí.
4. Dokazování soud neprováděl, neboť bylo možné rozhodnout toliko na základě obsahu správního spisu, který nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS) a na základě skutečností, které byly mezi účastníky nesporné [srov. § 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), užitý na základě § 64 s. ř. s.]. Žalobkyní uplatněné důkazní návrhy soud zamítl pro nadbytečnost - část z důkazních prostředků je obsažena ve správním spise a zbývající nejsou relevantní pro posouzení sporných skutečností, popř. skutkový stav, který jimi má být prokázán, dostatečně vyplývá již ze správního spisu (podrobněji níže v textu).

Průběh správního řízení

5. Ze správního spisu soud zjistil, že dne 21. 3. 2013 provedl stavební úřad na dotčených pozemcích místní šetření, jehož výsledkem bylo zjištění, že stavba garáže byla na dotčených pozemcích postavena bez příslušného povolení, popř. v rozporu s ním. Dne 2. 4. 2013 zahájil stavební úřad oznámením řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Dne 15. 4. 2013 podal pan J. Ř., jemuž tehdy společně s paní Z. Ř. svědčilo vlastnické právo k pozemku parc. č. st. X (dále jen „právní předchůdci

žalobkyně“), prostřednictvím zástupce žádost o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. V návaznosti na to stavební úřad dne 2. 5. 2013 usnesením řízení o odstranění stavby přerušil. Proti tomuto usnesení podala osoba zúčastněná na řízení spolu s paní A. Z. odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 8. 2013, č. j. 118418/2013/KUSK, zamítl.

6. Společně s vydáním usnesení o přerušení řízení o odstranění stavby přerušil stavební úřad dne 2. 5. 2013 též řízení o dodatečném povolení stavby a vyzval současně právní předchůdce žalobkyně k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby o nezbytné podklady dle § 129 odst. 3 stavebního zákona, a to mj. o doklady prokazující vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu anebo právo odpovídající věcnému břemeni k pozemkům, na kterých je stavba provedena, a o doklady prokazující, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací a že není provedena v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu.
7. K žádosti žalobkyně stavební úřad usnesením ze dne 27. 11. 2013 lhůtu k doplnění podkladů žádosti prodloužil do vydání pravomocného rozhodnutí soudu o žalobách, kterými se žalobkyně dle § 135c odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „starý občanský zákoník“) domáhala u Okresního soudu v Benešově zřízení věcných břemen spočívajících v právu umístění v katastru nemovitostí nezapsané stavby k tíži části pozemku parc. č. X a části pozemku parc. č. st. X.
8. Dne 26. 7. 2016 vydal stavební úřad usnesení č. j. MUTns - 6144/2016, kterým řízení o dodatečném povolení stavby zastavil. Uvedl, že žalobkyně neodstranila podstatné vady žádosti. Nedoložila doklad prokazující vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu anebo právo odpovídající věcnému břemeni k pozemkům, na kterých je stavba provedena. V této souvislosti stavební úřad s poukazem na kopii usnesení Okresního soudu v Benešově ze dne 5. 4. 2016, č. j. 9 C 251/2013 - 125, kopii rozsudku Okresního soudu v Benešově ze dne 6. 3. 2015, č. j. 8 C 251/2013 - 180, a kopii rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 10. 2015, č. j. 19 Co 311/2015 - 222, založené ve spisu, uvedl, že civilní soud věcná břemena spočívající v právu umístění stavby k tíži části pozemkům parc. č. X a parc. č. st. X ve prospěch žalobkyně nezřídil. Dále stavební úřad uvedl, že žalobkyně neprokázala ani to, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací. K tomu dodal, že západní část stavby je umístěna na pozemku parc. č. X, který patří do ploch dopravní infrastruktury. Tato část stavby je tedy umístěna v rozporu s územním plánem obce Lešany a zužuje inkriminovaný pozemek na cca 2,44 metru. Proti usnesení o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby podala žalobkyně blanketní odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 1. 2017, č. j. 164714/2016/KUSK, zamítl.
9. Dne 10. 3. 2017 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. TnS-2017/525-5, kterým žalobkyni nařídil stavbu odstranit. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 8. 2017, č. j. 097086/2017/KUSK, tak, že jej pro zjištěné vady zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.
10. Dne 15. 11. 2017 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí. V jeho odůvodnění uvedl, že žalobkyně v rámci řízení o dodatečném povolení stavby nedoložila doklad prokazující vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu anebo právo odpovídající věcnému břemeni k pozemkům, na kterých je stavba postavena. Žalobkyně neprokázala

ani splnění požadavků dle § 129 odst. 3 stavebního zákona. K tomu stavební úřad uvedl, že umístění stavby není v souladu s platným územním plánem obce Lešany, který byl schválen dne 7. 2. 2009, ani s jeho změnou č. 1, která nabyla účinnosti dne 14. 5. 2015. Rozpor s územním plánem stavební úřad spatřuje v té části stavby, která zasahuje do pozemku parc. č. X, který patří do ploch dopravní infrastruktury.

11. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobkyně namítla, že stavební úřad presumuje, že žalobkyně postavila na dotčených pozemcích nedovolenou stavbu, avšak závěr o tom, že stavba nebyla povolena, nebyl řádným způsobem odůvodněn. Žalobkyně konkrétně uvedla, že v prvostupňovém rozhodnutí chybí úvaha o tom, kdy byla stavba realizována, jaké byly zákonné podmínky pro realizaci stavby, na jakých pozemcích a v čím vlastnictví měla být a byla stavba realizována, na základě jakého rozhodnutí byla stavba realizována a zda bylo k realizaci stavby zapotřebí nějakého povolení, a pokud ano, jakého a v čem je spatřováno jeho porušení. Stavební úřad rezignoval i na zkoumání a hodnocení přesahu stavby na cizí pozemky a v prvostupňovém rozhodnutí nezhodnotil ani soulad stavby s právními předpisy platnými v době realizace stavby – navzdory tomu však dospěl k závěru, že se jedná o tzv. „černou stavbu“. S ohledem na to vyslovila žalobkyně názor, že stavební úřad porušil § 3 správního řádu, neboť nepostupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí ve věci. Prvostupňové rozhodnutí žalobkyně označila za nepřezkoumatelné. Pokud by se stavební úřad uvedenými otázkami zabýval, zjistil by, že právní předchůdci žalobkyně začali stavbu realizovat v roce 1990, a to na základě příslušného ohlášení ze dne 13. 2. 1990. Proti realizaci drobné stavby o ploše 16 m² umístované na pozemku parc. č. X, která nevyžadovala stavební povolení, neměl nikdo žádné námitky. Stavba byla realizována v souladu se zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2006 (dále jen „starý stavební zákon“). Vinou špatného vytyčení hranic pozemků, kterého si právní předchůdci žalobkyně nebyli vědomi, a omylem právních předchůdců žalobkyně došlo k tomu, že stavba přesáhla hranice pozemku parc. č. X a byla postavena na cizích pozemcích. Ke zjištění této skutečnosti došlo až v roce 2013 v souvislosti s přeměšováním pozemků v obci Lešany. Žalobkyně dále vyslovila názor, že stavba neměla být kvalifikována jako nedovolená, nýbrž jako částečně neoprávněná, tj. postavená zčásti na cizích pozemcích. Z toho důvodu by mělo vypořádání stavby probíhat u příslušného soudu, nikoliv u správního orgánu, který nemá pravomoc o odstranění neoprávněné stavby rozhodovat.
12. Žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí dále vyjádřila přesvědčení, že stavební úřad postupoval v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu, dle něhož má správní orgán šetřit práva nabytá v dobré víře a zasahovat do práv pouze v nezbytném rozsahu. Stavební úřad rezignoval na hodnocení skutkového stavu i na zjišťování skutečností rozhodných pro posouzení otázky dobré víry. Nezohlednil, že stavba byla postavena v roce 1990 a že obec Lešany jako vlastník pozemku parc. č. X po dobu 23 let vůči žalobkyni či jejím právním předchůdcům nezakročila. Obec Lešany nečinila žádné kroky k odstranění stavby. Tato skutečnost měla být pro posuzování odstranění stavby rozhodující. Nyní dochází k nepřiměřenému zásahu do pokojného stavu v obci Lešany a do vzájemných sousedských vztahů. V této souvislosti žalobkyně dodala, že obci Lešany i stavebnímu úřadu je známo, že pozemek parc. č. X, na který stavba zasahuje, nikdy nesloužil jako pozemní komunikace pro motorová vozidla, ale jen pro pěší průchod, čemuž stavba vůbec nebrání.

13. Žalobkyně dále uvedla, že jí není jasné, proč stavební úřad rozhodl o odstranění celé stavby, tedy i části stavby nacházející se na pozemku parc. č. X, který je ve vlastnictví žalobkyně, k jejíž realizaci vydala stavební komise Místního národního výboru v Lešanech ze dne 15. 2. 1990 kladné stanovisko (dále jen „stanovisko stavební komise MNV Lešany“). Pro odstranění celé stavby neexistuje dle žalobkyně žádný právní důvod. Takovýto postup je neehospodárný a neúčelný a není na něm dán ani žádný veřejný zájem. Dle žalobkyně nemůže být argumentem pro odstranění celé stavby to, že stavba zasahuje na pozemek parc. č. X, který je v územním plánu a v operátu katastru nemovitostí řazen mezi plochy sloužící k dopravní infrastruktuře. Sám stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že tento pozemek jako přístupová komunikace neslouží. Dle názoru žalobkyně je v rozporu s právními předpisy i to, že stavební úřad umístění stavby realizované v roce 1990 dává do kontextu s územním plánem z roku 2013. K tomu žalobkyně dodala, že v roce 1990 obec Lešany žádný územní plán neměla.
14. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. K žalobkyní vzneseným námitkám uvedl, že polemika ohledně nedovolené či neoprávněné stavby je v daném případě irelevantní. Žalobkyní uváděné stanovisko stavební komise MNV Lešany z roku 1990 povoluje stavbu kolny do 16 m² zastavěné plochy, ovšem na místě bylo zjištěno, že stavba, která je osazena garážovými vraty, má zastavěnou plochu podstatně větší (6,95 m x 6,05 m). Žalobkyní vznesené námitky nejsou v daném řízení o odstranění stavby důvodné. Stavba nebyla v rámci řízení o dodatečném povolení stavby povolena, a stavební úřad je proto povinen pokračovat ve vedení řízení o odstranění stavby. Irelevantní je dle žalovaného rovněž odkaz na starý stavební zákon, za jehož platnosti byl vydán žalobkyní připomínaný souhlas s ohlášením drobné stavby. I z pohledu tohoto zákona stavba o zastavěné ploše více než 40 m² vyžadovala povolení stavebního úřadu. Žalovaný se neztotožnil ani s názorem žalobkyně, že stavební úřad rezignoval na otázku dobré víry žalobkyně, respektive jejích právních předchůdců. Naopak vyjádřil názor, že žalobkyně o „prohřešku“ věděla. K námitce žalobkyně týkající se rozsahu odstranění stavby žalovaný uvedl, že stavba byla postavena v rozporu s vydaným ohlášením a stavební zákon na ni pohlíží jako na nepovolenou. Konečně žalovaný uvedl, že důvodem pro odstranění celé stavby není argument, že zasahuje na pozemek parc. č. X, který je řazen mezi plochy dopravní infrastruktury. Zákonným důvodem je skutečnost, že stavba nebyla dodatečně povolena. Polemika žalobkyně o souladu stavby s územním plánem není předmětem vedeného řízení o odstranění stavby. Tato otázka je dle žalovaného stěžejní v řízení o dodatečném povolení stavby, které však bylo pravomocně ukončeno. Vzhledem k tomu, že žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí ani v řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, nezjistil žádné vady, odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

15. V žalobě žalobkyně namítá, že námitky, které vznesla v rámci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, nebyly náležitě vypořádány. Tytéž námitky (soudem reproduované výše) žalobkyně vznáší opětovně i v žalobě. K jejich prokázání pak žalobkyně soudu navrhla provedení důkazu výsledkem pana J. Ř., právního předchůdce žalobkyně, a pana F. V., starosty obce Lešany. Žalobkyně soudu předložila také kopii stanoviska stavební komise MNV Lešany k provedení drobné stavby na pozemku parc. č. st. X – kolny zděné z tvárnic o ploše 16 m² – a fotografie stavby. Žalobkyně navrhla soudu též provést místní šetření.

16. Ve vyjádření k žalobě žalovaný předně uvedl, že dle jeho názoru byl stav věci zjištěn zcela dostatečným způsobem. Dále odkázal na § 139b odst. 7 a 9 starého stavebního zákona, z něhož vyplývá, že realizace stavby vyžadovala stavební povolení, nikoliv pouze ohlášení. K odkazu žalobkyně na stanovisko stavební komise MNV Lešany žalovaný uvedl, že stavební komise neměla námitek proti provedení drobné stavby kolny o ploše 16 m², nikoliv proti provedení stavby o stávající velikosti. K námitce žalobkyně, že obec Lešany jako vlastník pozemku parc. č. X byla po řadu let pasivní a nečinila žádné kroky k odstranění stavby, žalovaný uvedl, že obec Lešany neměla podklady pro zjištění skutečného stavu věci. Navíc tzv. „černá stavba“ nepodléhá promlčení. K žalobkyní vzneseným námitkám pak žalovaný obecně uvedl, že tyto jsou dle jeho názoru převážně uplatnitelné v řízení o dodatečném povolení stavby. Toto řízení však již bylo pravomocně ukončeno. Otázky, které byly předmětem řízení o dodatečném povolení stavby, jsou pravomocně projednané a stavební úřad i žalovaný jsou právními závěry přijatými v řízení o dodatečném povolení stavby vázáni i v navazujícím řízení o odstranění stavby. Na tuto skutečnost žalovaný upozornil i v napadeném rozhodnutí. Na odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný dále odkázal. Závěrem žalovaný vyslovil názor, že je žaloba nedůvodná a navrhl soudu její zamítnutí.
17. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě uvedla mj., že stavba byla postavena v rozporu se stavebně právními předpisy, a že se tedy jedná o tzv. „černou stavbu“, již nelze dodatečně legalizovat. Tímto byla dána pravomoc příslušného stavebního úřadu rozhodnout o odstranění stavby. Stavbu lze dle osoby zúčastněné na řízení kvalifikovat nejen jako nepovolenou, ale i jako neoprávněnou, tj. stavbu zčásti postavenou na pozemcích jiných vlastníků bez jejich souhlasu či jiného oprávnění. Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasí ani s tvrzením žalobkyně, že její právní předchůdci stavbu postavili v dobré víře. Ti podáním ze dne 13. 2. 1990 ohlásili provedení drobné stavby o ploše 16 m², ovšem ve skutečnosti postavili garáž o ploše 42,05 m², kterou nebylo možné postavit bez stavebního povolení, a to navíc na cizích pozemcích bez souhlasu vlastníků těchto pozemků, čehož si byli právní předchůdci žalobkyně vědomi. Dle osoby zúčastněné na řízení je napadené rozhodnutí po věcné i právní stránce správné.

Posouzení žalobních bodů

Stavba byla provedena v souladu s předpisy stavebního práva

18. Dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „[s]tavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.“
19. Z výše citovaného ustanovení stavebního zákona vyplývá, že stavební úřad může (přesněji řečeno musí) naříditi odstranění stavby tehdy, jsou-li současně splněny dvě podmínky. Jednak musí být splněna podmínka, že je stavba prováděna, popř. provedena bez příslušného úkonu, který předpisy v oblasti stavebního práva k realizaci stavby vyžadují. Současně z logiky věci musí být splněna podmínka, že musí jít o takovou stavbu, která nebyla dodatečně povolena v rámci řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona – tj. v řízení, které lze v jistém smyslu chápat jako řízení o předběžné otázce. Na výsledku řízení o dodatečném povolení stavby, pokud bylo na návrh stavebníka zahájeno, tedy závisí i výsledek řízení o odstranění stavby.

20. Mezi stranami není sporné splnění druhé z uvedených podmínek, tedy že stavba nebyla v rámci řízení o dodatečném povolení stavby dodatečně povolena. Tato skutečnost je ostatně dána existencí pravomocného usnesení o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobkyně však primárně namítá, že správní orgány ve svých rozhodnutích řádně neodůvodnily, že stavba nebyla řádně povolena, čímž tato rozhodnutí zatížily vadou nepřezkoumatelnosti. Sama je toho názoru, že stavba je toliko zčásti neoprávněná, nikoliv však nepovolená. V této souvislosti tvrdí, že v době její realizace byla stavba v souladu s tehdy platnými předpisy a že pro drobnou stavbu nebylo zapotřebí stavebního povolení. Mezi stranami není sporu ani o tom, že stavba byla realizována na počátku 90. let 20. století, patrně v průběhu roku 1990, tedy za účinnosti starého stavebního zákona, a že její realizaci předcházelo vydání stanoviska stavební komise MNV Lešany týkající se drobné stavby umístované na pozemku parc. č. X. Pro zodpovězení otázky, zda byla naplněna první podmínka k odstranění stavby, je tedy zapotřebí analyzovat historickou právní úpravu, tedy právní úpravu platnou a účinnou v době, kdy byla stavba realizována.
21. Podle § 55 odst. 1 věty první starého stavebního zákona platilo, že *„[s]tavební povolení se vyžaduje, pokud tento zákon a prováděcí předpisy k němu nebo zvláštní předpisy nestanoví jinak, u staveb všeho druhu bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání [...]“*.
22. Podle § 55 odst. 2 písm. a) starého stavebního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 1998 *„[o]hlášení stavebnímu úřadu postačí [...] u drobných staveb, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní a které nemohou podstatně ovlivnit životní prostředí [...]“*.
23. Dle § 57 odst. 1 starého stavebního zákona platilo, že stavebník drobné stavby byl povinen její provedení předem písemně ohlásit stavebnímu úřadu. Současně dle § 57 odst. 2 věty první starého stavebního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 1998 platilo, že *„[d]robnou stavbu nebo stavební úpravu může stavebník provést jen na základě písemného sdělení stavebního úřadu, že proti jejich provedení nemá námitek.“*
24. Žalovaný ve vyjádření k žalobě argumentuje ustanoveními starého stavebního zákona, ze kterých plynulo, že daná stavba nemůže být drobnou stavbou už jen proto, že její zastavěná plocha přesahuje 16 m². Nadto však žalovaný připomněl též to, že zákonodárce v rozhodné právní úpravě explicitně uváděl, že za drobné stavby se nepovažují stavby garáží. Tento odkaz žalovaného však není přesný, neboť jím připomínaný § 139b odst. 7 a 9 starého stavebního zákona, který vymezoval pojmy tohoto zákona, nabyl účinnosti až dne 1. 7. 1998, kdy byla stavba na dotčených pozemcích podle všeho již několik let postavena. Do té doby byly některé pojmy starého stavebního zákona vymezeny ve vyhlášce federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu, ve znění účinném od 1. 1. 1981 (dále jen „vyhláška ke starému stavebnímu zákonu“), z jejíhož § 3 však plynulo totéž: podle odst. 1 písm. a) platilo, že drobnými stavbami jsou stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní a které nemohou podstatně ovlivnit životní prostředí, a to mj. přízemní stavby, pokud jejich zastavěná plocha nepřesahuje 16 m², avšak dle odst. 3 za drobnou stavbu výslovně nemohla být považována garáž.
25. Argumentuje-li tedy žalobkyně tím způsobem, že pro realizaci drobné stavby nebylo nutné vydání stavebního povolení a že postačovalo pouhé ohlášení drobné stavby stavebnímu úřadu, uvádí soud, že dle právních předpisů platných v době její realizace stavba prokazatelně drobnou stavbou nebyla. Navíc předkládá-li žalobkyně jako důkaz stanovisko

stavební komise MNV Lešany, podává se z tohoto, jak žalovaný ve vyjádření k žalobě správně podotkl, že stavební komise neměla námitky proti stavbě kolny o ploše do 16 m², nikoliv proti stavbě garáže větší více než dvojnásobně.

26. S ohledem na to, že garáž je stavbou, pro jejíž realizaci pouhé ohlášení stavebnímu úřadu dle rozhodné právní úpravy nepostačovalo, je zřejmé, že se na ni naopak vztahoval obecný režim dle § 55 odst. 1 starého stavebního zákona. Starý stavební zákon ani žádný jeho prováděcí předpis tedy pro stavbu daných parametrů nestanovil jinak, a realizaci stavby proto muselo předcházet vydání stavebního povolení. Žádné stavební povolení týkající se dané stavby však příslušným stavebním úřadem vydáno nebylo, což mezi účastníky řízení není sporné. Stavba tedy byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem, respektive v rozporu s ním, vezme-li soud v úvahu, že žalobkyně doložila stanovisko stavební komise MNV Lešany k realizaci drobné stavby – kolny o ploše 16 m². V každém případě však první podmínka pro rozhodnutí o odstranění stavby byla naplněna.
27. Žalobkyně napadené rozhodnutí považuje na nepřezkoumatelné z toho důvodu, že správní úřady rozhodnutí o odstranění stavby řádně neodůvodnily. Žalobkyně konkrétně v odůvodnění postrádá úvahu o tom, jaké byly zákonné podmínky pro realizaci stavby, tedy zda bylo zapotřebí vydání stavebního povolení. Soud žalobkyni dává zapravdu v tom, že odkaz na konkrétní ustanovení starého stavebního zákona jak v prvostupňovém rozhodnutí, tak v rozhodnutí napadeném zcela chybí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí toliko, že i z pohledu starého stavebního zákona stavba o zastavěné ploše více než 40 m² vyžadovala povolení stavebního úřadu. Takovéto odůvodnění sice nelze – s ohledem na absenci odkazu na příslušná ustanovení právních předpisů – považovat za ideální, na druhou stranu je soud názoru, že se nejedná o takové pochybení, pro které by napadené rozhodnutí trpělo vadou nepřezkoumatelnosti. Žalovaný má pravdu, uvedl-li, že provedení stavby mělo předcházet vydání stavebního povolení. Skutečnost, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí neodkázal na konkrétní ustanovení, z kterých tento požadavek vyplývá, však nepředstavuje takovou vadu, pro níž by soud musel napadené rozhodnutí zrušit.
28. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně vypořádal s odkazem žalobkyně na stanovisko stavební komise MNV Lešany, v němž se příslušný stavební úřad vyjadřoval k realizaci drobné stavby – kolny o ploše do 16 m². Souhlasit lze se žalovaným i v tom, že *„polemika ohledně nedovolené či neoprávněné stavby je v daném případě zcela irrelevantní.“* V tomto ohledu soud dává zapravdu osobě zúčastněné na řízení, která ve vyjádření k žalobě správně uvedla, že stavbu lze kvalifikovat nejen jako nepovolenou, ale současně i jako neoprávněnou, tj. stavbu zčásti postavenou na pozemcích jiných vlastníků bez jejich souhlasu či jiného oprávnění. Skutečnost, že je stavba postavená v rozporu s předpisy stavebního práva, tj. že se jedná o tzv. stavbu „černou“, neznamená, že tato současně nemůže představovat z pohledu soukromého práva stavbu neoprávněnou. Stavba je nepochybně i (zčásti) neoprávněná, neboť v řízení před civilními soudy bylo prokázáno, že žalobkyni, respektive jejím právním předchůdcům nesvědčil občanskoprávní titul stavět na cizích pozemcích. To, že se jedná o stavbu neoprávněnou, ostatně žalobkyně, která se u civilního soudu neúspěšně domáhala zřízení věcných břemen k části sousedních pozemků, nespороvala a nespоруje ani nyní.
29. Ve světle shora uvedeného považuje soud za zcela irrelevantní námitku, že správní orgány rezignovaly *„i na zkoumání a hodnocení přesahu stavby na cizí pozemek, a to konkrétním*

uvedením o kolik m či cm je stavba na cizím pozemku postavena.“ Skutečnost, že je stavba částečně postavena na cizích pozemcích bez občanskoprávního titulu, nikterak nesouvisí s tím, že se jedná o stavbu, která byla postavena bez nezbytného stavebního povolení. Není v tomto ohledu v nejmenším podstatné to, z jak velké části stavba na pozemek jiných vlastníků zasahuje.

30. Žalobní bod, ve kterém žalobkyně namítá, že správní orgány nedostatečně odůvodnily, že stavba představuje stavbu nepovolenou, tj. provedenou bez potřebného úkonu vyžadovaného příslušnými právními předpisy stavebního práva anebo v rozporu s ním, je tedy nedůvodný, na čemž by nic nemohly změnit ani případné svědecké výpovědi, které žalobkyně soudu v rámci tohoto žalobního bodu navrhla k provedení důkazu. S ohledem na to soud žalobkyni navrhané výsledky svědků neprovedl.

Dobrá víra

31. Žalobkyně dále namítá, že správní orgány rezignovaly na hodnocení otázky dobré víry právních předchůdců žalobkyně, kteří v roce 1990 stavbu realizovali, a na hodnocení skutečnosti, že obec Lešany, na jejíž pozemek parc. č. X stavba částečně zasahuje, po řadu let nečinila žádné kroky k nápravě tohoto stavu. Nyní správní úřady dle žalobkyně zasahují do dlouholetého pokojného stavu v obci.
32. Jak soud uvedl již výše, k tomu, aby stavební úřad nařídil odstranění stavby, musí být současně splněny dvě podmínky. Obě tyto podmínky prokazatelně splněny byly a otázka toho, zda právní předchůdci žalobkyně stavěli stavbu v dobré víře, je v rámci řízení o odstranění stavby již bezpředmětná. Na tomto místě soud připomíná, že v rámci řízení o dodatečném povolení stavby podala žalobkyně proti usnesení o zastavení řízení blanketní odvolání, které ve lhůtě stanovené stavebním úřadem nedoplnila. Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 1. 2017, č. j. 164714/2016/KUSK, toto odvolání zamítl a usnesení o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobkyně nepodala správní žalobu.
33. Jde k tíži žalobkyně, že zůstala v rámci odvolacího řízení o dodatečném povolení stavby pasivní a že argument týkající se dobré víry jejích právních předchůdců před správními orgány posléze vznesla až tehdy, když bylo řízení o dodatečném povolení stavby pravomocně zastaveno. Nadto však soud uvádí, že o dobré víře právních předchůdců žalobkyně při realizaci stavby lze pochybovat už jen s ohledem na to, že ohlásili příslušnému stavebnímu úřadu provedení drobné stavby, tj. stavby nepřesahující plochu 16 m², avšak ve skutečnosti realizovali stavbu oproti maximálně povolené zastavěné ploše více než dvojnásobně větší. Takovéto stavbě dle tehdy platných právních předpisů mělo předcházet vydání stavebního povolení – nejen s ohledem na rozsah zastavěné plochy, ale i s ohledem na to, že se jednalo o stavbu garáže [srov. § 3 odst. 1 písm. a) a § 3 odst. 3 vyhlášky ke starému stavebnímu zákonu].
34. K otázce dobré víry právních předchůdců žalobkyně se navíc vyjádřil civilní soud v rámci řízení o žalobě, kterou podala žalobkyně dle § 135c odst. 3 starého občanského zákoníku a kterou se domáhala zřízení věcného břemene k části pozemku parc. č. X. Okresní soud v Benešově v rozsudku ze dne 6. 3. 2015, č. j. 8 C 251/2013 - 180, kterým žalobu o zřízení věcného břemene zamítl, uvedl mj., že „*stavebník nemohl být v době stavby v dobré víře, že staví na svém pozemku. V řízení bylo prokázáno, že krátce před provedením stavby (cca 1 rok) požádal o zřízení dočasného užívání části pozemku stp. 5 (vedlejšího pozemku, na který rovněž část stavby zasahuje), které mu bylo zřízeno a následně v dubnu 1990 požádal stavebník o*

oplocení této části pozemku, což mu stavební komisí MNV v Lešanech nebylo povoleno. Stavebník si tak v době realizace stavby musel být vědom vlastnických vztahů a skutečnosti, že svou stavbou zasahuje na pozemky třetích osob, přičemž nelze pominout, jak už je výše uvedeno, že zřídil stavbu podstatně větší, než ohlásil.“

35. V rámci řízení o odstranění stavby nemůže obstát ani argument, že obec Lešany jako vlastník pozemku parc. č. X „do roku 2013, tj. po dobu 23 let vůči [žalobkyni] či [jejím] právním předchůdcům ohledně vadného stavu nezakročila a nečinila nic.“ I na tomto místě soud připomíná, že z hlediska rozhodování v rámci řízení o odstranění stavby je podstatné pouze to, zda byla stavba provedena na základě úkonu stavebního úřadu vyžadovaného zákonem a v souladu s ním, či nikoliv, a zda nepovolená stavba byla, či nebyla dodatečně povolena. Pokud má žalobkyně za to, že v dané věci existovaly takové okolnosti, které by dodatečné povolení stavby, byť postavené bez platného občanskoprávního titulu na cizích pozemcích, odůvodňovaly a které stavební úřad dostatečně nezohlednil, pak na tyto měla poukázat v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, popř. se později proti výsledku tohoto odvolacího řízení bránit správní žalobou. Žalobkyně v rámci řízení o dodatečném povolení stavby však neuplatnila žádné důvody a proti výsledku tohoto řízení správní žalobou nebrojila. Svoji předchozí pasivitu však žalobkyně za situace, kdy řízení o dodatečném povolení stavby bylo pravomocně zastaveno, již nemůže napravit. Nepodstatný je i argument, že pozemek parc. č. X nikdy nesloužil jako pozemní komunikace pro motorová vozidla, ale jen pro pěší průchod, čemuž dle žalobkyně stavba garáže vůbec nebrání. Patrně v této souvislosti žalobkyně soudu navrhla provedení místního šetření. Tomuto návrhu však soud nevyhověl, neboť je zřejmé, že by se jednalo o zcela nadbytečný úkon, který by do dané věci nemohl vnést nové světlo a vést soud k jiným závěrům, než které v tomto rozsudku přijal.

36. I shora uváděné žalobní námitky má soud za nedůvodné.

Rozsah odstraňované stavby

37. Žalobkyně konečně namítá to, že neexistoval žádný důvod pro odstranění celé stavby, tj. i té části stavby, která je umístěna na pozemku žalobkyně.

38. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že předmětem řízení o odstranění stavby a rozhodnutí o dodatečném povolení může být buď stavba jako celek, nebo pouze její část (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, č. j. 3 As 45/2004 - 121, č. 621/2005 Sb. NSS).

39. V nyní projednávané věci však byly obě dvě podmínky, které jsou nutné pro rozhodnutí o odstranění stavby, splněny ve vztahu ke stavbě jako celku. Realizaci stavby jednak nepředcházelo vydání nezbytného stavebního povolení a stavba jako celek nebyla ani dodatečně povolena. Z toho důvodu správní orgány musely žalobkyni naříditi odstranění celé stavby, neboť pokud by žalobkyni nařídily odstranit pouze ty části stavby, které zasahují na pozemky parc. č. X a parc. č. X (pomine-li soud, zda by to v daném případě bylo vůbec technicky proveditelné), část stavby by na pozemku parc. č. X nadále zůstala stát, ačkoliv jde i ve vztahu k této části stavby o stavbu nepovolenou. To by bylo samozřejmě v evidentním rozporu se zákonem.

40. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 9. 2019, č. j. 10 As 69/2019 - 48, uvedl, že „v jakémkoliv řízení na žádost je předmět řízení zásadně vymezen žádostí. Bezvýhradně to platí o řádném územním a stavebním řízení, respektovat žadatelovu vůli musí stavební úřad i v řízení

o dodatečném povolení stavby. Předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti. Žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit (nemůže úspěšně žádat o dodatečné povolení stavby nebo její části, která není předmětem řízení o odstranění stavby), avšak může jej zúžit. Záleží jen na jeho rozhodnutí, zda požádá o dodatečné povolení celé odstraňované stavby (příp. souboru staveb), či zda se žádost bude týkat pouze některé její části.“ V tomtéž rozsudku dále Nejvyšší správní soud uvedl: „Byli to naopak stěžovatelé, kteří si nejpozději v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby měli uvědomit, že část stavebních úprav (změny stropní konstrukce, příčky, změna schodiště, střešní okna směrem do ulice apod.) nejsou až tak problematické jako jiné (dvě okna v štítové zdi, která brání nástavbě sousedního domu). Bylo na stěžovatelích, aby nejpozději v průběhu řízení využili práva nově vymezit předmět řízení, příp. požádat o rozdělení sporných a nesporných stavebních úprav do dvou řízení o dodatečném povolení stavby, a to tak, aby alespoň část 'černých' stavebních úprav mohla být dodatečně legalizována.“

41. Soud proto uvádí, že pokud žalobkyně měla zájem na tom, aby byla dodatečně povolena alespoň část stavby nacházející se na pozemku parc. č. X v jejím vlastnictví, měla tomu přizpůsobit svoji procesní taktiku v předchozím řízení o dodatečném povolení stavby. Tedy v momentě, kdy civilní soudy nezřídily žalobkyni požadovaná věcná břemena spočívající v právu umístění stavby k tíži části pozemku parc. č. X a části pozemku parc. č. X (resp. parc. č. st. X) a kdy žalobkyně nemohla stavebnímu úřadu doložit vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu anebo právo odpovídající věcnému břemeni k těmto pozemkům, mohla předmět řízení nově vymezit, popř. požádat stavební úřad o rozdělení stavby do dvou řízení o dodatečném povolení stavby. Soud však podotýká, že dle jeho názoru si lze v daném případě jen s obtížemi představit, že by bylo vůbec možné danou stavbu dodatečně povolit jen zčásti, neboť zboření zdi garáže by nutně narušilo stabilitu konstrukce stavby jako celku. Naproti tomu si soud dokáže představit situaci, kdy by byla částečně dodatečně povolena např. stavba jedné z několika v řadě umístěných konstrukčně pevně spojených garáží, aniž by však odstranění části takovéto stavby nutně narušilo zbývající část dodatečně povolenou. To však není případ stavby v nyní projednávané věci.
42. Úvaha, zda by bylo vůbec možné v daném případě stavbu dodatečně povolit zčásti, je však nyní již nepodstatná, protože stavba jako celek, která je prokazatelně „černou stavbou“, dodatečně povolena nebyla, a správním orgánům nezbylo tedy nic jiného, než nařídit její odstranění *en bloc*. Soud se tedy s žalovaným shoduje v tom, že řízení o dodatečném povolení stavby již bylo pravomocně ukončeno a že správní úřady byly závěry přijatými v řízení o dodatečném povolení stavby vázány i v řízení o odstranění stavby, v němž bylo po zastavení řízení o dodatečném povolení stavby pokračováno. Není tedy pravdou, že se žalovaný s touto námitkou nevypořádal.
43. Bez relevance jsou s ohledem na výše uvedené i argumenty žalobkyně, že pozemek parc. č. X, který je územně plánovací dokumentací řazen mezi plochy dopravní infrastruktury, i dle stavebního úřadu jako přístupová komunikace neslouží a že stavební úřad umístění stavby realizované v roce 1990 dává do kontextu s územním plánem z roku 2013, ačkoliv obec Lešany v roce 1990 žádný územní plán neměla. Na tomto místě soud pouze poznamenává, že stavebník (vlastník) stavby musí v rámci řízení o dodatečném povolení stavby vždy prokázat soulad s aktuální územně plánovací dokumentací, jako by tomu bylo u běžného rozhodování o žádosti o vydání stavebního povolení (srov. např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2014, č. j. 2 As 14/2013 - 51). Daná otázka však mohla mít význam v řízení o dodatečném povolení stavby, nikoliv v řízení o odstranění stavby, jež soud nyní posuzuje. I žalobní bod týkající se rozsahu odstraňované stavby je tedy nedůvodný.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

44. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, zamítl žalobu jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
45. O náhradě nákladů řízení v případě účastníků řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, 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 a ostatně je ani nepožadoval.
46. Podle § 10 odst. 1 věty druhé zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), bylo-li na poplatek zaplacen více, než činila poplatková povinnost, vrátí soud přeplatek. Podle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích je-li soud povinen vrátit již zaplacený poplatek nebo přeplatek na poplatek, učiní tak ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým o vrácení rozhodl. Žalobkyně na základě usnesení zdejšího soudu ze dne 1. 10. 2018, č. j. 54 A 110/2018 - 20, uhradila určený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby nejprve v kolkových známkách dne 12. 10. 2018 a posléze ještě dne 13. 12. 2018 převodem na bankovní účet soudu. Žalobkyni tak vznikl přeplatek na poplatek, o jehož vrácení proto soud rozhodl výrokem III tohoto rozsudku.
47. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto soudním řízení neuložil žádné povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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.

Praha 12. května 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu