



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 v právní věci

žalobkyně:

P. L.

bytem X

zastoupena advokátem JUDr. Lukášem Klicperou
sídlem Sokolská 1802/32, Praha 2

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

L. F.

bytem X

zastoupen advokátem JUDr. Arturem Ostrým
sídlem Arbesovo náměstí 257/7, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2019, č. j. 097030/2019/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2019, č. j. 097030/2019/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Zruč nad Sázavou ze dne 25. 3. 2019, č. j. ZRNS/969/2019MA, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Lukáše Klicpery, advokáta.

III. 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 výše označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Zruč nad Sázavou (dále jen „stavební úřad“) ze dne 25. 3. 2019, č. j. ZRNS/969/2019MA (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad vydal dle § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 176/2018 Sb. (dále jen „správní řád“) nové rozhodnutí, kterým osobě zúčastněné na řízení (dále také jako „stavebník“) dodatečně povolil doplňkové stavby rodinného domu č. p. X: kamenné oplocení, sklady dřeva a náradí, venkovní posezení, přístupový můstek a černou kuchyni na pozemku parc. č. X v katastrálním území Ř. (dále jen „pozemek stavebníka“; všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku se nacházejí v tomto katastrálním území), zrušil a nahradil původní rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 18. 12. 2013, č. j. ZRNS/4354/2013 (dále jen „rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby“), a rozhodnutí o nařízení odstranění stavby ze dne 22. 9. 2014, č. j. ZRNS/3451/2014 (dále jen „rozhodnutí o nařízení odstranění stavby“), a stanovil podmínky pro dokončení stavby.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně 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. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť byly pro takový postup dány zákonem předpokládané důvody (§ 76 odst. 1 s. ř. s.).
4. Dokazování soud neprováděl. Důkaz územním plánem obce Řendějov soud k důkazu neprovedl, neboť by tím nahrazoval činnost správních orgánů (k tomu viz dále část *Soulad s územním plánem*). Ostatní navržené důkazy soud neprovedl, neboť šlo o listiny, které jsou součástí správního spisu, se kterým se soud seznámil a dokazování se jím neprovádí.

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Z projektové dokumentace a fotografií stavby založených ve správním spise je patrné, že se jedná o imitaci středověkého kamenného hradebního zdiva s vjezdovou bránou a věžovitou konstrukcí na pozemku stavebníka, na kterém se rovněž nachází běžný rodinný dům [jde o dům č. p. X (dále také jako „dům stavebníka“) který je řádně zkolaudovaný, a nebyl tedy předmětem posuzovaného řízení o dodatečném povolení stavby]. Z uvedeného ve spojení

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

s mapovými podklady obsaženými např. v závazných stanoviscích dotčených orgánů vyplývá, že pozemek stavebníka je přístupný přes pozemek parc. č. X, přičemž mezi účastníky není sporné, že tento pozemek je ve vlastnictví žalobkyně (dále také jako „pozemek žalobkyně“, viz mapa na následující straně rozsudku).

6. Stavebník podal dne 2. 9. 2010 žádost o dodatečné stavební povolení. Stavební úřad však řízení o žádosti dne 20. 10. 2010 zastavil, neboť při kontrolní prohlídce vyšlo najevo, že stavba již byla bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu provedena. Dne 21. 10. 2010 proto zahájil řízení o odstranění stavby. Stavebník dne 10. 11. 2010 podal žádost o její dodatečné povolení, a tak stavební úřad řízení o odstranění stavby dne 16. 11. 2010 přerušil.
7. Oznámením ze dne 19. 11. 2010 o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad vyrozuměl žalobkyni a poučil ji o možnosti podat námitky ve stanovené lhůtě. Této možnosti žalobkyně využila a podáním ze dne 16. 12. 2010 namítla, že stavba je zbudována na hraně pozemku stavebníka a pozemku žalobkyně, aniž by byla dodržena minimální dvoumetrová odstupová vzdálenost. Stavba také narušuje krajinný ráz a je v rozporu s cíli územního plánování. Kamenné zdi také její pozemek zastiňují. Navíc již při povolování stavebníkova domu nebylo řešeno zajištění přístupu k nemovitostem přes její pozemky, ke kterému stejně jako v případě nyní posuzované nepovolené stavby nedala souhlas.
8. Stavební úřad dne 12. 1. 2011 vydal dodatečné stavební povolení a souhlas s užíváním stavby. Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 4. 2011 toto povolení k odvolání žalobkyně zrušil pro nepřezkoumatelnost.
9. Obecní úřad Řendějov ve svém *stanovisku* ze dne 15. 11. 2010 uvedl, že *zastupitelstvo* projednalo otázku užívání pozemku parc. č. X jako veřejně přístupné účelové komunikace (jde o pozemek ležící mezi pozemkem žalobkyně a veřejnou komunikací, nikoliv pozemek přímo přiléhající k pozemku stavebníka – pozn. soudu). Zpevněné části pozemku slouží jako jediná přístupová cesta k přilehlým pozemkům a jsou takto užívány po desítky let. Obec nenalezla v žádných historických materiálech údaj o tom, že by původní vlastník nesouhlasil s obecným užíváním komunikace. Žalovaný však v rozhodnutí ze dne 24. 4. 2011 poukázal jednak na to, že obec nemá pravomoc rozhodovat o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, navíc pak uvedený pozemek nesousedí přímo s pozemkem stavebníka, ale leží mezi nimi pozemek žalobkyně, jak vyplývá z následující mapy vyhotovené pro ilustraci soudem:

[obrázek anonymizován]

10. Obec Řendějov se dále dne 27. 7. 2011 vyjádřila, že bylo zahájeno řízení o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. Uvedla rovněž, že pozemek stavebníka nedopatřením nebyl zařazen do zastavěného území, což bude napraveno při další změně územního plánu.
11. Stavební úřad dne 26. 8. 2011 žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Žalovaný toto rozhodnutí k odvolání stavebníka dne 5. 12. 2011 zrušil.
12. Městský úřad Kutná Hora, odbor životního prostředí (dále jen „orgán státní správy lesů“) vydal dne 6. 10. 2011 závazné stanovisko, kterým podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“) ve znění zákona č. 281/2009 Sb. povolil umístění stavby v ochranném pásmu lesa ve vzdálenosti do

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

50 metrů od lesního pozemku parc. č. X. Stavby jsou dle něj umístěny v dostatečné vzdálenosti od lesa a nehrozí bezprostřední nebezpečí pádu stromů.

13. Stavební úřad dne 27. 9. 2012 přerušil řízení o dodatečném povolení stavby do vyřešení předběžné otázky, kterou spatřoval ve změně č. 1 územního plánu obce Řendějov. Žalovaný usnesení o přerušení řízení dne 10. 1. 2013 zrušil, neboť projednávání změny územního plánu není předběžnou otázkou a stavební úřad má stavbu posoudit podle podkladů platných v době rozhodování.
14. Stavební úřad dne 9. 5. 2013 žádost o dodatečné povolení stavby opět zamítl, neboť žalobce neprokázal, že stavba není v rozporu s územně plánovací dokumentací. Žalovaný toto rozhodnutí k odvolání stavebníka dne 6. 9. 2013 opět zrušil, uvedl však, že tak činí toliko pro nepřesnost výroku. Stavebníkovým odvolacím námitkám nepřisvědčil. Uvedl, že nedostatek souladu s územním plánem není jediným nedostatkem žádosti o povolení stavby.
15. Konečně dne 18. 12. 2013 stavební úřad žádost o dodatečné povolení stavby ze dne 2. 9. 2010 naposledy zamítl a uvedl, že je sice zřejmé, že se obec Řendějov snaží napravit chybu, která vznikla při tvorbě územního plánu, je však vázán právním názorem žalovaného, že k tomu nemá přihlížet. Proto stavbu nemůže dodatečně povolit, neboť je aktuálně v nezastavěné části obce.
16. Žalovaný odvolání stavebníka dne 21. 7. 2014 zamítl a rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že kromě doposud nezhojeného rozporu s územním plánem stavebník neprokázal, že stavba s ohledem na přesahy mimo jeho pozemek, dvoupodlažnost stavby a odstupy od hranic pozemků není v rozporu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb. (dále jen „vyhláška o požadavcích“).
17. S ohledem na pravomocné zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby stavební úřad pokračoval v řízení o odstranění stavby a dne 22. 9. 2014 nařídil její odstranění ve lhůtě do 22. 9. 2015. Odvolání stavebníka žalovaný jako opožděné dne 8. 12. 2014 zamítl. Stavebník požádal dne 29. 6. 2015 o vydání nového rozhodnutí o odstranění stavby podle § 101 písm. c) správního řádu, které by prodloužilo lhůtu k odstranění stavby do 31. 12. 2016 (posléze změnil požadovaný termín na 31. 12. 2017), a to s ohledem na žádost o nové rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby podanou téhož dne. V průběhu řízení stavební úřad vydal několik různých rozhodnutí, které žalovaný opakovaně rušil. Např. rozhodnutím ze dne 4. 8. 2015 žádosti stavebníka stavební úřad zcela vyhověl s ohledem na *nevyřešený přístup stavebníka k nepovolené stavbě, který je ve vlastnictví žalobkyně* a je nutný pro příjezd demoliční mechanizace. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobkyně dne 8. 8. 2015 uvedla, že stavebník veškerý materiál ke stavbě navozil na pozemek na vozíku za svým vozem a žádnou těžkou mechanizaci ke stavbě nepotřeboval, není tedy zřejmé, proč by měla být potřeba pro demolici, je však připravena udělit výjimku k průjezdu. Naposledy stavební úřad řízení usnesením ze dne 30. 1. 2017 zastavil podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu jako žádost zjevně právně nepřipustnou, neboť do doby pravomocného zrušení rozhodnutí o zamítnutí dodatečného povolení není důvod pro vyhovění žádosti o vydání nového rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Odvolání stavebníka žalovaný dne 22. 5. 2017 potvrdil. Stavba však nebyla odstraněna. Stavební úřad rozhodl dne 8. 1. 2019 o pozastavení vykonatelnosti rozhodnutí o odstranění stavby. Proti tomu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný dne 11. 4. 2019 zamítl a usnesení stavebního úřadu potvrdil.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

18. Jak již bylo uvedeno, stavebník požádal dne 29. 6. 2015 o vydání nového rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podle § 101 písm. b) správního řádu. Přiložil k ní projektovou dokumentaci a vyjádření Městského úřadu Kutná Hora, odboru regionálního rozvoje a územního plánování (dále jen „orgán územního plánování“) ze dne 28. 4. 2015 o tom, že pozemek stavebníka je nově účinnou změnou č. 1 územního plánu Řendějov zařazen do zastavěného území do plochy bydlení venkovského s hlavním využitím pozemku pro rodinné domy nebo stavby individuální rodinné rekreace.
19. Stavební úřad řízení o této žádosti dne 3. 8. 2015 zastavil, s odůvodněním, že žalobkyně nesouhlasí s umístěním stavby na hranici jejího pozemku a stavebníkova pozemku ani s přístupem ke stavbě přes svůj pozemek. Požárně nebezpečný prostor navíc přesahuje hranice stavebníkova pozemku. Žalovaný k odvolání stavebníka usnesení o zastavení řízení zrušil dne 4. 11. 2015 z důvodů jeho nepřezkoumatelnosti.
20. V dalším řízení stavebník doplnil vyjádření orgánu státní správy lesů, dle kterého stavby nemají vliv na lesní pozemky a odpovídají dříve vydanému závaznému stanovisku. Přiložil rovněž usnesení o vydání předběžného opatření Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 11. 2. 2016, č. j. 9 C 35/2016 - 20, na jehož základě byl oprávněn užívat k přístupu na svůj pozemek část pozemku žalobkyně. Předložil rovněž znalecký posudek Ing. Jaroslava Rydla, znalce v oboru geodézie a kartografie, ze dne 15. 4. 2016, podle kterého není možné určit průběh hranice s absolutní přesností, avšak pokud fyzická hranice mezi pozemky leží ve vzdálenosti od hranice evidované v katastru nemovitostí menší, než jaké jsou mezní polohové odchylky (2,83 m), je nutno na fyzickou hranici nahlížet jako na totožnou s hranicí katastrální. Stavba tedy dle znalce leží na pozemku stavebníka. Pravděpodobnost, že se „správná hranice“ nachází do vzdálenosti 1,05 m, znalec určil jako šedesátiprocentní. Stavebník rovněž předložil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 19. 4. 2016 (bez doložky právní moci), kterým byla v prvním stupni deklarována existence veřejně přístupné komunikace mj. na pozemcích žalobkyně parc. č. XA, XB a XC, která zajišťuje přístup ke stavbě.
21. Stavební úřad vydal dne 9. 5. 2016 dodatečné stavební povolení, kterým se ruší a nahrazuje rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 18. 12. 2013 a rozhodnutí o nařízení odstranění stavby ze dne 22. 9. 2014. K odvolání žalobkyně jej však žalovaný dne 9. 8. 2016 z procesně-formálních důvodů zrušil, přičemž poukázal též na nedostatky projektové dokumentace.
22. Stavební úřad stavbu dodatečně povolil i rozhodnutím ze dne 28. 11. 2016, které bylo žalovaným zrušeno dne 2. 3. 2017. Žalovaný v zrušujícím rozhodnutí uvedl, že nedostatek souladu s územním plánem byl odstraněn, avšak stavební úřad nedostatečně posoudil námítky žalobkyně a nezabýval se změnou charakteru přilehlého pozemku žalobkyně na lesní, neměl tedy – jak uvedl orgán nadřízený dotčenému orgánu – akceptovat původní závazné stanovisko orgánu státní správy lesů, které vycházelo z původního stavu a pozbylo platnosti.
23. Orgán státní správy lesů vydal dne 24. 5. 2017 nové závazné stanovisko (dále jen „závazné stanovisko ze dne 24. 5. 2017“), kterým souhlasil se stavbou provedenou v ochranném pásmu lesa. Uvedl v něm, že se stavba nachází 39 m od jeho hranice.
24. Stavební úřad konečně dne 25. 3. 2019 vydal prvostupňové rozhodnutí. V jeho odůvodnění uvedl, že pozemek stavebníka byl původně chybně zařazen mimo zastavěné území obce, při novém rozhodování již je součástí plochy bydlení venkovského. Pokud jde o zajištění

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

přístupu ke stavbě, vyšel stavební úřad z toho, že na pozemku stavebníka je stavba povoleného a zkolaudovaného rodinného domu stavebníka. Nyní povolované stavby žádné další nároky na zajištění přístupu nekladou. Navíc po změně č. 1 územního plánu Řendějov je část pozemku žalobkyně určena jako plocha komunikace. K tomu jde o lesní pozemek, se kterým se pojí právo vstupu dle § 19 lesního zákona. Námitky žalobkyně stavební úřad vypořádal tak, že umístění na společné hranici pozemků je možné v souladu s § 25 vyhlášky o požadavcích, pokud je sousedícím pozemkem lesní pozemek. Podle znaleckého posudku Ing. Jaroslava Rydla stavby neleží na pozemku žalobkyně. Vytyčovací návrh č. 239-160/2010 (dále jen „vytyčovací náčrt“), který žalobkyně předložila, sama žalobkyně nepodepsala a zpochybňuje jej. Jde o určení vlastnických vztahů, se kterými se musí domáhající strana obrátit na soud. K námitce nesouladu s územním plánem stavební úřad uvedl, že si stavby prohlédl a jsou dle jeho názoru v souladu s územním plánem. Obec nemá proti stavbě námitky. Stavba nezastiňuje na jih položený pozemek žalobkyně, naopak je pozemek stavebníka zastíněn jejím vzrostlým lesem. K námitce, že se stavba nachází v ochranném pásmu lesa, stavební úřad odkázal na závazné stanovisko ze dne 24. 5. 2017, které s jejím umístěním vyslovilo souhlas.

25. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. Její námitky povětšinou obsahově odpovídaly žalobním bodům, které uplatnila později v žalobě. Mimo jiné uvedla, že stavba nesplňuje prostorové regulativy zastavenosti podle územního plánu.
26. Žalovaný napadeným rozhodnutí odvolání žalobkyně zamítl a dodatečné povolení stavby potvrdil. Se závěry prvostupňového rozhodnutí se ztotožnil. Uvedl, že se v předcházejících rozhodnutích opakovaně k odvolacím důvodům vyjádřil a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 30. 10. 2018, č. j. 5 As 122/2016 - 36, dle kterého musí výsledek správního uvážení odpovídat ochraně dobré víry. Žalovaný uvedl, že podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí byly splněny a stavební úřad šetřil oprávněné zájmy osob a postupoval tak, aby nikomu nevznikly zbytečné náklady.

Obsah žaloby

27. Žalobkyně v žalobě upozorňuje na akcesorickou povahu řízení o dodatečném povolení stavby ve vztahu k řízení o odstranění stavby a poukazuje na lhůtu stanovenou k podání žádosti o dodatečné stavební povolení. Zpochybňuje, že je možné (čtyři roky) po zamítnutí první žádosti a vydání rozhodnutí o odstranění stavby vydat nové rozhodnutí a stavbu dodatečně povolit. Žádost o dodatečné povolení stavby podaná po právní moci rozhodnutí o odstranění stavby je tak nepřípustná a řízení mělo být zastaveno. Poukázala v této souvislosti na rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015 - 33.
28. Žalobkyně dále uvedla, že stavba není v souladu s územním plánem obce, a to ani po jeho změně č. 1. Jednak svou podobou stavba nevyhovuje charakteru venkovského bydlení, snižuje kvalitu prostředí a pohodu bydlení (obsahuje venkovní kuchyni, při jejímž provozu dochází k obtěžování sousedních pozemků imisemi, a to zejména zápachem a hlukem). Žalovaný se dostatečně její odvolací námitkou v tomto směru nezabýval, spokojil se s tím, že stavbu prohlédl stavební úřad. Neposoudil ani námitku uvedenou v odvolání, že stavba nesplňuje prostorové regulativy územního plánu, pokud zastavenost území převyšuje přípustnou hranici 20-25 % stanovenou v územním plánu obce.
29. Žalovaný se nijak nevypořádal ani s námitkou žalobkyně, že stavba zasahuje na její pozemek. Podle vytyčovacího náčrtu se nachází za hranicí pozemku žalobkyně. I pokud se

nachází jen na hranici pozemků a ne až za ní, neodůvodnil žalovaný dostatečně, jakým způsobem dospěl k názoru, že umístění stavby na hranici pozemků je bez dalšího vždy přípustné, pokud je sousedním pozemkem les. Navíc otázka, zda je pozemek žalobkyně skutečně lesním pozemkem, nebyla doposud pravomocně uzavřena. O výše uvedeném je stále vedeno správní řízení a dle žalobkyně tedy není možné, aby žalovaný bez dalšího odůvodnění toliko konstatoval, že pozemek je pozemkem lesním.

30. I pokud by o lesní pozemek šlo, pak by se stavba nacházela v ochranném pásmu lesa. Je vždy nutno posoudit, zda existence lesa bude po umístění stavby zachována, bude zajištěna péče o něj a jeho obnova a zda plnění jeho funkcí nebude nijak ohroženo či omezeno. Orgán státní správy lesů však v závazném stanovisku toliko formálně konstatoval, že souhlasí s povolením stavby a že podmínky byly ověřeny na místě, aniž by podrobněji uváděl, na základě jakých úvah a pokladů k tomuto stanovisku dospěl. Přitom s ohledem na výšku zdi a imise z venkovní kuchyně hrozí, že budou negativně ovlivňovat přirozené fungování biotopu lesa a navíc narůstá riziko vzniku požáru. Žalobkyně proto napadla rovněž závazné stanovisko ze dne 24. 5. 2017.
31. Žalovaný se dle žalobkyně nevypořádal ani s námitkou, že stavbou dochází k zastínění lesního pozemku žalobkyně. To vede k horšímu prospívání rostlin a živočichů. Žalovaný navíc v rozhodnutí uvádí, že vzrostlými stromy dochází naopak k zastínění stavby, což je ovšem zjevně jednou z přirozených funkcí lesa. Žalobkyně v žalobě dále uvedla, že se žalovaný nijak nezabýval otázkou, jakým způsobem bude řešena likvidace a svoz odpadu (včetně použitých olejů a jiných látek, které by mohly mít negativní vliv na lesní pozemky) z venkovní kuchyně.
32. Žalovaný dle žalobkyně dostatečně nevyhodnotil ani otázku zajištění přístupu ke stavbě. Rozhodl toliko na základě domněnky, že je zajištěn přístup ke zkolaudované stavbě domu stavebníka.

Vyjádření účastníků

33. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že institut nového rozhodnutí byl využit oprávněně, neboť došlo ke změně okolností v podobě vydání změny č. 1 územního plánu Řendějov a zařazení pozemku stavebníka do zastavěného území. Namítané imise nezasahují na pozemky žalobkyně, nevedou k nim žádné otvory ani okna. Jsou nezastavěné, pohoda bydlení tedy nemůže být ovlivněna. Pozemek žalobkyně parc. č. X je dle katastru nemovitostí lesní a ke stavbě bylo vydáno kladné závazné stanovisko ze dne 24. 5. 2017. Stavby nevyvolávají nové potřeby odvozu odpadů. Plní doplňkovou funkci k rodinnému domu a jsou v souladu s územním plánem. K přesahu na pozemek žalobkyně se žalovaný vyjádřil v napadeném rozhodnutí. Rozhrady mohou být umístěny na hranici pozemků. Dále zopakoval argumentaci z napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.
34. Žalobkyně v replice poukázala na to, že v původním řízení o dodatečném povolení stavby bylo více překážek, které bránily dodatečnému povolení, než jen stav územního plánu. Vydání nového rozhodnutí je za takových okolností zásahem do její právní jistoty. Námitka zásahu na její pozemek je otázkou občanskoprávní povahy, mělo dojít k přerušení řízení. Šlo o zásadní předběžnou otázku, bez jejíhož vyřešení nemělo být rozhodnutí vydáno. Splnění podmínek pro aplikaci § 25 vyhlášky o požadavcích nebylo přezkoumatelně odůvodněno. Závazné stanovisko ze dne 24. 5. 2017 nereflexuje skutečnost, že bezprostředně sousedící pozemek žalobkyně je pozemkem lesním a posuzuje

přípustnost stavby jen z hlediska vzdálenějšího lesního pozemku parc. č. X. Stanovisko také výslovně označuje umístění stavby na hranici pozemků za nevhodné z hlediska provozu lesní mechanizace. Žalovaný si navíc otázky ochrany lesů nemohl posoudit sám, ale měl si vyžádat součinnost dotčeného orgánu.

35. Stavebník navrhl zamítnutí žaloby. Napadené rozhodnutí považuje za přezkoumatelné a správné. Průběh hranic byl určen znaleckým posudkem, žalobkyně jej nevyvrátila. Vytyčovací náčrt byl zpracován za zcela jiným účelem a nelze z něj v dané otázce vycházet. Stavba charakteru venkovského bydlení zcela odpovídá a je zcela v souladu i s prostorovými regulativy. Správní orgány se jasně vyjádřily, že stavba je v souladu s územně plánovací dokumentací (explicitně obec Řendějov a implicitně orgán územního plánování). Venkovní kuchyně nemá žádné zvláštní imise oproti grilu běžně užívanému na zahradách. Umístění stavby na hranici je v souladu s § 25 odst. 6 vyhlášky o požadavcích, stavba oplocení pozemku je z povahy věci ostatně vždy na hranici se sousedním pozemkem. Aplikace žalobkyní citovaného (dle stavebníka nepřiléhavého) rozhodnutí NSS na danou situaci by vedla k extrémně formalistickému pojetí, kdy by stavebník musel stavbu odstranit, ačkoliv splňuje veškeré podmínky pro její dodatečné povolení, následně požádat o vydání stavebního povolení, které by obdržel, neboť tyto podmínky splňuje, a následně znovu postavit, což rozhodně nepůsobí jako postup šetrící práva nabytá v dobré víře.

Posouzení žalobních bodů

36. Soud úvodem konstatuje, že v projednávaném případě správní orgány selhaly při ochraně pořádku na úseku stavebního řádu. Je evidentní, že stavebník realizoval stavbu mimo zastavitelné území ve zjevném rozporu s územně plánovací dokumentací (jakkoliv mohl být pozemek stavebníka „nesprávně“ zařazen do nezastavěného území) a bez potřebných povolení. Nešlo přitom o drobnou stavbu běžného oplocení či zahradního altánu, u kterých by bylo možné takové pochybení považovat za pochopitelné. Stavebník fakticky „opevnil“ svůj pozemek a zbudoval na něm část „hradu“. Přestože byla jeho žádost o dodatečné povolení pravomocně zamítnuta a bylo nařízeno její odstranění, nebyly správní orgány schopny toto rozhodnutí vymoci – a v podstatě se o to ani nikterak nepokusily. Namísto toho stavební úřad v průběhu všech předcházejících správní řízení téměř v podstatě celé jedno desetiletí vydával rozhodnutí tristní kvality, které žalovaný opakovaně rušil, aniž by se ovšem efektivně projevila jakákoliv snaha celý případ konečně meritorně vyřešit a uzavřít. Za těchto okolností soud nepokládá za případné, dovolává-li stavebník i žalovaný ochrany „práv nabytých v dobré víře“. Je totiž nasnadě, že stavebník práva plynoucí z napadeného rozhodnutí nabyl minimálně částečně v důsledku svého vlastního protiprávního jednání a neschopnosti či neochoty správních orgánů na něj adekvátně a včas zareagovat.

Možnost vydat nové rozhodnutí

37. Podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 39/2015 Sb. (dále jen „stavební zákon“) platí, že stavební úřad zahájí řízení o odstranění „nepovolené“ stavby dle odst. 1 písm. b) téhož ustanovení. V oznámení o zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že

byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

38. Podle § 101 písm. b) správního řádu platí, že provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.
39. Podle § 102 odst. 3 správního řádu platí, že nové řízení podle § 101 lze zahájit na žádost i v případě, že původní řízení bylo zahájeno z moci úřední, a naopak. Žádost může podat kterýkoli z účastníků původního řízení, nebo jeho právní nástupce za předpokladu, že je původním rozhodnutím přímo dotčen.
40. K otázce možnosti vydat nové rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu nové rozhodnutí ve věci dodatečného stavebního povolení se vyjádřil NSS v obdobné věci již v rozsudku ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 As 207/2020 - 32. K akcesoritě řízení o dodatečném povolení stavby ve vztahu k řízení o odstranění stavby uvedl, že „[a]čkoliv jsou obě řízení vzájemně provázána, zároveň jsou v určité míře samostatná, neboť rozhodnutí, kterým nebyla stavba dodatečně povolena, je samostatným rozhodnutím, které lze napadnout odvoláním a poté žalobou (viz rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 As 108/2013 - 33). Obdobně lze napadnout i rozhodnutí o odstranění stavby.“
41. NSS dále v témže rozsudku uvedl: „Ustanovení § 101 správního řádu o novém rozhodnutí v určitých případech prolamuje překážku věci pravomocně rozhodnuté podle § 48 odst. 2 správního řádu, podle něž přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou, a stejně tak i pravidlo o tzv. materiální právní moci rozhodnutí zakotvené v § 73 odst. 2 správního řádu, podle něž je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky řízení, v němž bylo vydáno, a pro všechny správní orgány. S výjimkou § 101 písmeno a) správního řádu se novým rozhodnutím podle § 101 správního řádu původní rozhodnutí neruší, nové rozhodnutí pouze brání jeho vykonatelnosti nebo jiným jeho právním účinkům (§ 102 odst. 9 správního řádu). Nové řízení lze provést a nové rozhodnutí vydat jen z důvodů taxativně vypočtených v § 101 správního řádu. Pro možnost zahájit nové řízení není správním řádem stanovena žádná lhůta.
[20] Z výčtu důvodů, pro něž je možno zahájit nové řízení a vydat nové rozhodnutí, je pro nynější případ podstatný § 101 písm. b) správního řádu. Při jeho aplikaci je třeba připomenout, že **pravomocné rozhodnutí o zamítnutí žádosti netvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, neboť nepřiznává žadateli žádná práva ani neukládá žádné povinnosti. Takovéto rozhodnutí tedy nenabývá tzv. materiální právní moci. Negativní původní rozhodnutí proto správnímu orgánu v provedení nového řízení a vydání nového, tentokrát pozitivního rozhodnutí ve věci, nijak nebrání.**“ (zvýraznění doplnil zdejší soud)

42. Soud se ztotožňuje s názorem stavebníka a NSS (bod 24 citovaného rozsudku), že žalobkyni citovaný rozsudek č. j. 2 As 166/2015 - 33 (řešil případ, kdy před vydáním rozhodnutí o odstranění stavby nebylo vůbec o dodatečné povolení stavby požádáno) není dostatečně přiléhavý pro situaci, kdy došlo k podání žádosti o dodatečné povolení stavby v rámci řízení o jejím odstranění, a existuje zde tak v souladu s § 101 písm. b) správního řádu vydání nového rozhodnutí, na které je možné navázat. Jelikož v posuzovaném případě stavebník o dodatečné povolení před vydáním rozhodnutí o odstranění stavby požádal, bylo o něm vedeno řízení a žádost byla zamítnuta, byly splněny procesní předpoklady pro vydání nového rozhodnutí. Není přitom rozhodné, z kolika důvodů byla původní žádost zamítnuta. Otázka, zda překážky vydání požadovaného povolení odpadly (a zda se nevyskytly nové) je však stěžejní při posuzování materiálních předpokladů pro vydání nového rozhodnutí.
43. Soud k tomu dodává, že takovýto procesní postup bezpochyby zasahuje do právní jistoty žalobkyně, jde však o postup, který právní předpisy umožňují. Je přitom v souladu s principem vyjádřeným v § 6 odst. 2 věta první správního řádu, tedy požadavkem na postup správních orgánů tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady (zde stavebníkovi, který by musel odstranit stavbu i v situaci, pokud by počala splňovat veškeré právní předpoklady pro svou existenci, a který byl by přitom byl oprávněn ji v podstatě obratem znovu vybudovat).
44. Žalobní bod tedy není důvodný.

Soulad s územním plánem

45. K závěru o souladnosti stavby s územním plánem dospěl stavební úřad na základě prohlídky stavby. Lakonicky sdělil, že jde o kamenné stavby, které dle jeho názoru v souladu s územním plánem jsou a ani obec Řendějov proti nim nemá námitky.
46. K odvolací námitce žalobkyně rozporující takto stručné posouzení a poukazující na rozpor s prostorovými regulativy územního plánu žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl oproti prvostupňovému rozhodnutí v podstatě nic navíc a lze mít za to, že se s jeho hodnocením ztotožnil.
47. Otázku prostorových regulativů však žalovaný zcela pominul, aniž by jakkoliv vysvětlil proč. Lze tedy přisvědčit žalobkyni, že tím zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Stejnou vadou však trpí i samotné zhodnocení otázky souladu stavby s charakterem plochy venkovského bydlení. Soud netvrdí, že kamenná replika středověké tvrze nemůže venkovskému charakteru vyhovět, takový závěr však správní orgány musí řádně zdůvodnit například povahou okolní zástavby, charakterem krajiny, umístěním stavby v rámci obce apod., neboť bezpochyby o běžnou vesnickou stavbu nejde.
48. Soud k tomu dodává, že obsahem správního spisu vedeného pro řízení o nové žádosti o dodatečné povolení stavby není ani závazné stanovisko ani vyjádření orgánu územního plánování, které by se vyjadřovalo konkrétně k posuzované stavbě (přípisy orgánu územního plánování ze dne 28. 4. 2015 a 17. 5. 2017 hovoří toliko obecně o hlavním využití pozemku pro rodinné domy nebo stavby individuální rodinné rekreace; obec Řendějov se přitom k dané problematice může vyjadřovat toliko z pozice účastníka řízení), ba ani výňatek z aktuálního územního plánu obce po změně č. 1, ze kterého by bylo možné vyčíst obsah dotčeného regulativu (do spisu vedeného k řízení o pozastavení

vykonatelnosti nebo jiných právních účinků rozhodnutí o odstranění stavby sice orgán územního plánování dne 31. 7. 2014 zaslal dokumentaci ke změně č. 1 územního plánu obce Řendějov, ta však obsahuje toliko informaci o zařazení pozemku stavebníka do plochy venkovského bydlení, nikoliv úplné znění tohoto regulativu). Závěr správního orgánu o tom, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a s územně plánovací dokumentací [§ 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona], tedy nemá ani oporu ve správním spise.

Přesah stavby na pozemek žalobkyně

49. Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona je stavebník k žádosti o stavební povolení povinen připojit doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření anebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, pokud nelze tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem, a je-li stavebníkem společenství vlastníků jednotek, také smlouvu o výstavbě nebo rozhodnutí shromáždění vlastníků jednotek přijaté podle zvláštního právního předpisu.
50. Podle § 114 odst. 3 stavebního zákona námitku, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.
51. Otázkou procesního postupu při zpochybnění průběhu společné hranice v řízení o dodatečném povolení stavby se zabýval NSS v rozsudku ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 172/2019 - 31. Uvedl, že právní teorie a praxe dospěla v kontextu § 114 stavebního zákona k rozlišování námitek veřejnoprávních (územně či stavebně technické námitky) a námitek občanskoprávních. Zatímco o námitkách veřejnoprávních rozhoduje vždy stavební úřad, u námitek občanskoprávních tomu tak vždy není. Občanskoprávní námitky je možné v souladu se zněním stavebního zákona dále rozdělit na dvě skupiny. První skupinou občanskoprávních námitek, jsou takové, které nepřekračují působnost stavebního úřadu, a ten je proto povinen o nich rozhodnout. Typicky se jedná o námitky týkající se přepokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod. - tedy o námitky budoucích imisí. Do druhé skupiny náleží námitky, které překračují rozsah působnosti stavebního úřadu. Jedná se typicky o námitky zpochybňující samotnou existenci vlastnického práva či jeho rozsah, námitky vydržení či existence věcného břemene. O těchto námitkách může s konečnou platností rozhodnout pouze soud; stavební úřad zde má toliko povinnost pokusit se o dosažení dohody mezi stranami sporu, která by předešla soudnímu řízení. Rovněž dospěl k závěru, že námitka spornosti průběhu vlastnické hranice je námitkou občanskoprávní a současně námitkou, která se týká rozsahu vlastnických práv (srov. zejm. body 25 a 28 citovaného rozsudku a tam uvedenou judikaturu).
52. Nedojde-li tedy k dohodě účastníků řízení, je povinností stavebního úřadu postupovat podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy vyzvat účastníka řízení, který námitku uplatnil, aby podal žádost o zahájení řízení před soudem, přičemž mu k tomu současně usnesením určí podle § 39 odst. 1 správního řádu přiměřenou lhůtu. Pokud se účastník řízení na soud obrátí, musí stavební úřad řízení až do pravomocného rozhodnutí soudu přerušit. Jestliže tak neučiní, pravomoc rozhodnout o námitce se vrací stavebnímu úřadu, který musí v řízení pokračovat a učinit si o uplatněné námitce úsudek sám. Judikatura

tento postup popisuje jako přelévání či souběh pravomocí (elasticita) a vysvětluje jej snahou dospět co nejehospodárnější a nejrychlejší cestou k vyřešení všech námitek a sporů (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 - 52).

53. V daném případě výše popsaný postup dodržen nebyl. Ačkoliv žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí ze dne 2. 3. 2017 správně uvedl, že jde o záležitost, o které správní orgány nemají pravomoc rozhodnout, a odkázal žalobkyni na soud, nebyla jí poskytnuta lhůta k podání žaloby. Soudu není zřejmé, jaké všechny občanskoprávní spory jsou mezi žalobkyní a stavebníkem vedeny. Pokud však žalobkyně řízení, ve kterém mohl být průběh hranic postaven najisto, zahájila, mělo být správní řízení přerušeno do doby rozhodnutí takového sporu. Pouze pokud by jej ve správním orgánem přiměřené lhůtě nezahájila, přešla by pravomoc posoudit otázku zpět na něj. Za takových okolností by soud proti výsledku tohoto posouzení nic nenamítal, neboť ze znaleckého posudku Ing. Rydla, který nebyl žalobkyní kvalifikovaně rozporován (předložením alternativního znaleckého posudku nebo alespoň věcnou polemikou s jeho postupem a závěry), plyne, že stavba se nachází pouze na pozemku stavebníka. Vytyčovací náčrt pak není pro zpochybnění závěru znalce sám o sobě dostačující, nikoliv proto, že s ním žalobkyně v době jeho vyhotovení nevyslovila souhlas (její stanovisko mohlo být tehdy mylné), ale proto, že na rozdíl od znaleckého posudku neoperuje se zaměřením posuzované stavby, ani s různými historickými verzemi katastrálního operátu a nehodnotí je.
54. Povinností správního orgánu je podle § 3 správního řádu postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Současně je však nutno zdůraznit, že podle § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.
55. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66, „*povinnost vyplývající z § 52 správního řádu nelze vykládat v tom smyslu, že na účastníkovi řízení leží břemeno tvrzení a následně i důkazní břemeno ohledně zjišťovaných skutečností; je však povinen prokázat, co sám tvrdí, pokud má správní orgán právě z jeho tvrzení vycházet.*“ K břemenu tvrzení a důkaznímu břemenu v případě občanskoprávních námitek uplatněných ve stavebním řízení se NSS vyjádřil v rozsudku č. j. 6 As 207/2014 - 36 následovně: „*Pokud jde o skutková zjištění, stavební úřad má podle § 3 správního řádu povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nelze však přehlížet, že řešení ‚čistých‘ občanskoprávních námitek ve stavebním řízení se svou podstatou blíží soudnímu rozhodování v občanskoprávním sporu. Proto není namístě klást na bedra správního orgánu povinnost zjišťovat skutkový stav jen na základě pouhých tvrzení dotčeného účastníka řízení v takovém rozsahu, jaký si vyžaduje posouzení souladu stavby s veřejnoprávními požadavky.*“
56. Jak tedy již bylo uvedeno, soud by za nynějšího důkazního stavu závěry správních orgánů akceptoval. Posouzení správnosti závěrů správních orgánů však předchází otázka, zda měly pravomoc věc posoudit. Jelikož správní orgány výzvu neučinily a přiměřenou lhůtu žalobkyni neposkytly (a nepoučily žalobkyni, že v případě nepodání žaloby posoudí námitku samy), zatížily tak řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Umístění na společné hranici pozemků

57. K námitce umístění stavby na společné hranici pozemku stavebníka a pozemku žalobkyně stavební úřad poukázal bez bližšího určení na § 25 vyhlášky o požadavcích, jehož rozhodující odstavce zní takto (zvýraznění provedl soud):

*(1) Vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky **urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.***

*(5) Vzdálenost stavby garáže a dalších staveb souvisejících a podmiňujících bydlení umístěných na pozemku rodinného domu **nesmí být od společných hranic pozemků menší než 2 m.***

*(6) S ohledem na charakter zástavby je možno umístit až na hranici pozemku rodinný dům, garáž a další stavby a zařízení související s užíváním rodinného domu. V takovém případě nesmí být ve stěně na hranici pozemku **žádné stavební otvory, zejména okna, větrací otvory; musí být zamezeno stékání dešťových vod nebo spadu sněhu ze stavby na sousední pozemek; stavba, její část nesmí přesahovat na sousední pozemek.***

58. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že dle § 25 vyhlášky o požadavcích „*ze stavby související a podmiňující bydlení na pozemku rodinného domu umístit až na hranici pozemku, pokud tímto pozemkem je lesní pozemek, nebo pokud se jedná o pozemky s rodinným domem, ale ve stěně stavby na této hranici nejsou okna a jiné otvory.*“ Dále uvedl, že se stavbou v blízkosti lesního pozemku souhlasil orgán státní správy lesů. Soud však poukazuje na to, že ten současně v závazném stanovisku ze dne 24. 5. 2017 výslovně uvedl, že: „*umístění na samé hranici pozemků není vhodné ani z důvodů případného provozu lesní či jiné mechanizace, nebo vozidel záchranných sborů*“.
59. Soudu proto není zřejmé, jak k závěru o přípustnosti stavby na hranici lesního pozemku správní orgány došly, neboť citované ustanovení vyhlášky o lesních pozemcích vůbec nehovoří. Orgán státní správy lesů v odkazovaném závazném stanovisku, o které se žalovaný podpůrně opírá, navíc uvádí, že stavba na hranici pozemků vhodná není. Hodlal-li žalovaný snad poukazem na sousední pozemek žalobkyně popsat *charakter zástavby* ve smyslu odst. 6 věty první citovaného ustanovení vyhlášky o požadavcích, měl se podle věty druhé citovaného ustanovení zabývat nejen přítomností oken a jiných stavebních otvorů (které navíc dle fotodokumentace evidentně přítomny jsou – např. brána, „střílny“, volný prostor pod střechou „hlásky“ atd.), ale rovněž otázkou stékání dešťových vod nebo pádu ledu a sněhu na pozemek žalobkyně.
60. Žalovaný tedy své úvahy vyjevil zcela nejasně, argumentaci vystavěl na vnitřně rozporných argumentech a nezabýval se otázkami, kterými se zabývat měl. Napadené rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné jak pro nesrozumitelnost, tak pro nedostatek (zřetelně vyjádřených, srozumitelných a nerozporných) důvodů.

Ochranné pásmo lesa

61. Žalovaný napadené rozhodnutí zatížil nepřezkoumatelností i tím, že bez povšimnutí ponechal očividný rozpor mezi svým zjištěním, že se stavba nachází na hranici pozemku žalobkyně jakožto lesního pozemku a současně použil závazné stanovisko ze dne 24. 5. 2017. Je totiž nutno přisvědčit žalobkyni, že závazné stanovisko ze dne 24. 5. 2017 posuzuje přípustnost stavby toliko z hlediska pozemku parc. č. X a uvádí, že stavba je od

lesa vzdálena 39 m. Z mapy obsažené v závazném stanovisku je však patrné, že pokud by pozemek žalobkyně byl skutečně lesem, pak by byla stavba k hranici lesa o poznání blíže. Ostatně i z fotodokumentace ve správním spise je patrná stromová vegetace ve vzdálenosti jen několika metrů od stavby. Soud tímto nikterak nepředjímá další posouzení dotčených orgánů ohledně přípustnosti stavby, je však nutné, aby se správní orgány nejprve ujednотily v nahlížení na povahu sousedního pozemku žalobkyně (tedy parc. č. X) a uvedly případně do souladu s tímto náhledem nové závazné stanovisko, které bude zohledňovat i námitky žalobkyně týkající se vlivu stavby na lesní pozemky (zejména imise z kuchyně, nebezpečí požáru apod.).

62. Potud žalobkyni soud přisvědčil a shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v jeho vnitřní rozpornosti.
63. Závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS).
64. Žalobkyně napadla v rámci žaloby i závazné stanovisko ze dne 24. 5. 2017 a označila jeho odůvodnění za nepřezkoumatelné. Ačkoliv soud vytýká správním orgánům výše uvedenou rozpornost, která může být projevem nedostatečně zjištěných výchozích předpokladů (vzdálenost stavby od lesa), odůvodnění samotného stanoviska pokládá sice za stručné, ale přezkoumatelné. Dotčený orgán státní správy lesů v něm srozumitelně vyjevil, že stavba s ohledem na její charakter a vzdálenost, se kterou dotčený orgán operoval, do funkcí lesa nezasahuje. Uvedl, že nehrozí nebezpečí pádu stromů či vliv stavby na lesní pozemky. Realizací je dotčeno pouze ochranné pásmo. Uvedl sice rovněž (a to tučným písmem), že umístění na hranice pozemků je nevhodné z hlediska provozu lesní či jiné mechanizace nebo vozidel záchranných sborů, s ohledem na ostatní obsah odůvodnění a výrok závazného stanoviska však soud této části závazného stanoviska rozumí tak, že i přes tuto nevhodnost orgán státní správy lesů považuje stavbu za přípustnou a zanechává touto formou vzkaz stavebnímu úřadu, aby se zabýval i touto otázkou, která není primárně v gesci orgánu státní správy lesů. Závazné stanovisko tedy nepřezkoumatelné není. Pokud by byla správně zjištěna vzdálenost stavby od lesa, pak si soud nedovede představit, jak by mohlo být fungování lesa vzdáleného 39 m ohroženo kamennou zdí a za ní se nacházející venkovní kuchyní.
65. Žalobní bod proto ve zbylé části není důvodný.
66. Žalobkyně rovněž v replice po uplynutí lhůty k podání žaloby uplatnila námitku, že si žalovaný měl vyžádat součinnost dotčeného orgánu. Tato námitka je opožděná a soud se jí nemůže zabývat. Nad rámec nutného odůvodnění však uvádí, že správní orgány vycházely ze závazného stanoviska ze dne 24. 5. 2017, jehož obsah žalobkyně ve svém odvolání z 29. 3. 2019 nenapadla (o ochranném pásmu lesa v něm vůbec nehovoří, o lesních pozemcích se zmiňuje jen v kontextu přístupu ke stavbě). Proto žalovaný nebyl povinen vyžádat si jeho potvrzení či změnu od orgánu nadřízeného dotčenému orgánu, který závazné stanovisko vydal.

Zastínění

67. Soud se neztotožňuje s názorem žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal s námitkou, že stavbou dochází k zastínění lesního pozemku žalobkyně. Ačkoliv žalovaný uvedl, že z námítky není zřejmé, který pozemek je zastíněn (žalobkyně jej skutečně v námitkách ze dne 18. 12. 2018 neoznačila), z kontextu žaloby je zřejmé, že míní rovněž pozemek parc. č. X. Tento pozemek žalobkyně, jak uvedl i žalovaný, se nachází na jih od pozemku stavebníka. Podle žalovaného tedy nemůže být zastíněn a je to naopak pozemek stavebníka, který je zastíněn vzrostlými stromy v lese. Toto odůvodnění soud nechápe (na rozdíl od žalobkyně) jako upřednostnění nelegálního stavu před přirozenou funkcí lesa, ale jako popis fyzikálních jevů. Jinými slovy, správní orgány námitku vyhodnotily jako nedůvodnou, neboť k zastínění dle nich nedochází – směr svitu slunce způsobuje, že zeď projednávané stavby nezastiňuje les, ale naopak že les zastiňuje tuto stavbu (popř. pozemek stavebníka). Takové odůvodnění je srozumitelné a dostatečné. Nepředložila-li žalobkyně ani v odvolání ani v žalobě argumenty či důkazy zpochybňující správnost takového popisu skutkového stavu, není úkolem soudu poměry zastínění pozemků přezkoumávat.
68. Žalobní bod tedy není důvodný.

Likvidace odpadů

69. Vzhledem k strohosti žalobní námítky se soud jen stručně vypořádává s otázkou likvidace a svozu odpadu z venkovní kuchyně. Touto otázkou se žalovaný skutečně v napadeném rozhodnutí nezabýval, žalobkyně ostatně ani netvrdí, že by tato otázka byla předmětem jejích námitek ve správním řízení. Netvrdí ostatně ani to, jak otázka likvidace a svozu odpadu zasahuje do jejích práv, a není tedy zcela zřejmé, zda je k takové námitce vůbec oprávněna. Žalobkyně přitom nemá postavení univerzálního dohlázeatele nad zákonností všech rozhodnutí, ale může se domáhat jen ochrany své vlastní právní sféry.
70. Podle § 20 odst. 5 písm. b) vyhlášky o požadavcích se stavební pozemek vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno nakládání s odpady a odpadními vodami podle zvláštních předpisů, které na pozemku vznikají jeho užíváním nebo užíváním staveb na něm umístěných.
71. Soud je proto toho názoru, že je ve vztahu k vlastníkům sousedních pozemků nutno posuzovat vliv *pozemku* a všech staveb na něm umístěných jako celek, nikoliv vliv jednotlivých staveb samostatně.
72. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že stavby nové potřeby odvozu odpadů nevyvolávají, neboť plní jen doplňkovou funkci k rodinnému domu. Z projektové dokumentace ověřené stavebním úřadem dne 25. 3. 2019 vyplývá, že stavba nemá být napojena na síť technické infrastruktury a nejsou v ní navržena žádná technologická zařízení, nemá tedy obsahovat rozvody splaškových vod a odpady z objektů budou likvidovány jako komunální odpad. Lze tedy dle soudu očekávat, že odpad z venkovní kuchyně nijak nepřevýší objem odpadu, který by stavebník vyprodukoval při vaření v rodinném domě na téže pozemku. Za takových okolností nebude mít v tomto ohledu vznik stavby na žalobkyni žádný vliv.
73. Jelikož námitka nezasahuje do právní sféry žalobkyně, není žalobní bod důvodný.

Přístupová cesta

74. Z projektové dokumentace ověřené stavebním úřadem dne 25. 3. 2019 vyplývá, že stavba má být napojena ze stávající příjezdové cesty mezující s jihozápadní hranicí pozemku stavebníka (tj. přes pozemek žalobkyně). Na tomto místě je ostatně dle fotodokumentace

umístěna vjezdová brána. Mezi žalobkyní a stavebníkem je sporné, zda má stavebník právo pozemek žalobkyně k přístupu na pozemek stavebníka užívat. Ze správního spisu nevyplývá, že by byla otázka existence veřejnoprávního či soukromoprávního titulu k užívání přístupové cesty ve správním či soudním řízení definitivně uzavřena. Žalovaný své rozhodnutí založil na tom, že přístup ke zkolaudovanému domu stavebníka na pozemku stavebníka musí být beztak zajištěn, a tak není nutné zkoumat otázku přístupu k samotné posuzované stavbě.

75. Podle § 111 odst. 1 písm. c) stavebního zákona (užitého obdobně na základě odkazu v § 129 odst. 2 stavebního zákona) stavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda je zajištěn příjezd ke stavbě (...).
76. Podle § 20 odst. 4 vyhlášky o požadavcích se stavební pozemek [§ 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona] vždy vymezuje tak, aby svými vlastnostmi, zejména velikostí, polohou, plošným a prostorovým uspořádáním a základovými poměry, umožňoval umístění, realizaci a užívání stavby pro navrhovaný účel a aby byl dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejně přístupnou pozemní komunikaci. Podle 23 odst. 1 věty poslední téže vyhlášky podle druhu a charakteru stavby musí připojení [staveb na pozemní komunikaci] splňovat též požadavky na dopravní obslužnost, parkování a přístup požární techniky.
77. Podle § 5 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění vyhlášky č. 323/2017 Sb. stavby musí mít před vstupem rozptylovou plochu odpovídající druhu stavby. Řešení rozptylových ploch musí umožnit plynulý a bezpečný přístup i odchod a rozptyl osob do okolí stavby.
78. Z rozsudku NSS ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 As 186/2012 - 39, vyplývá, že stavební úřad je povinen i v rámci řízení o vydání dodatečného stavebního povolení zkoumat, zda existuje k dodatečně povolované stavbě příjezd. V některých sporných případech nemusí být pro ověření této skutečnosti dostatečné ani vyjádření příslušného silničního správního úřadu o tom, že ke stavbě vede přístup po veřejně přístupné účelové komunikaci. Je-li otázka přístupu ke stavbě zpochybňována účastníky řízení, existence takové komunikace nebyla řešena v předchozích stavebních řízeních či v územním řízení a komunikace není evidována v pasportu veřejně přístupných účelových komunikací, je na místě, aby tuto otázku vyřešil stavební úřad jako předběžnou otázku podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu.
79. Podle komentářové literatury k výše citovanému § 111 stavebního zákona (PRŮCHA, Petr. *Stavební zákon: praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020. Komentátor. ISBN 978-80-7502-400-8.) by měl stavební úřad ověřit „jakým způsobem je staveniště přístupné stavební technice a dopravě stavebního materiálu. Neměl by opomenout posoudit ani vliv, jakým se staveništní doprava projeví na sousedních pozemcích a stavbách. (...) K posouzení otázky, zda je dostatečně zajištěn příjezd ke stavbě, si může stavební úřad vyžádat součinnost specializovaného správního orgánu, jemuž je svěřena působnost v oblasti pozemních komunikací. Tím je silniční správní úřad, který by měl stavebnímu úřadu poskytnout své stanovisko. Toto stanovisko nebude pro stavební úřad závazné (§ 149 správního řádu) a formou se bude jednat spíše o odborné vyjádření k existenci přístupové cesty (k tomu srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 26. 3. 2013, sp. zn. 6117/2011/VOP). (...)“

Pouze rozhodnutí silničního správního úřadu, vydané podle § 142 odst. 1 správního řádu, může totiž tuto otázku [existence veřejně přístupné účelové komunikace] závazně zodpovědět. Stavební úřad určí usnesením (§ 39 odst. 1 správního řádu) lhůtu, během níž má být žádost podána. Současně může stavební řízení přerušit [§ 64 odst. 1 písm. c) bod 2. správního řádu]. Pokud účastníci v určené lhůtě žádost nepodají, stavební úřad si o této otázce učiní úsudek sám [§ 57 odst. 1 písm. c) správního řádu] a vyjde přitom nejspíše z vyjádření silničního správního úřadu. Je-li řízení o existenci pozemní komunikace podáním žádosti zahájeno, stavební úřad stavební řízení přeruší [§ 64 odst. 1 písm. c) správního řádu].“

80. Z výše uvedeného plyne, že právní předpisy požadují posouzení existence přístupu ke stavbě jak při její výstavbě, tak po jejím zbudování. Jednak je tím chráněn soukromý zájem vlastníků okolních nemovitostí z hlediska intenzity dopravy související s výstavbou a užíváním stavby, jednak pak veřejný zájem na tom, aby existovaly pouze stavby, ke kterým je možné se dostat (již jen proto, aby nezpůsobovaly riziko při nemožnosti údržby a oprav či z důvodů nutnosti příjezdu složek integrovaného záchranného systému – případně aby bylo možné realizovat jejich odstranění, pokud by o něm stavební úřad ze zákonem předvídaných důvodů rozhodl).
81. Žalobkyně ve správním řízení zpochybnila, že je jak k posuzované stavbě, tak i ke zkolaudovanému domu stavebníka příjezd právně zajištěn. Ačkoliv případné pochybení správních orgánů při povolování a kolaudaci tohoto domu s ohledem na běh lhůt již patrně nemůže mít za následek zrušení příslušných správních aktů, nelze s nimi zacházet tak, jako by způsobovaly fikci zajištění přístupu. Jakkoliv je velmi pravděpodobné, že s ohledem na existenci zkolaudovaného domu na pozemku stavebníka se stavebník dříve či později domůže buď deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (a to případně i na lesním pozemku, srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2006 ve věci vedené pod sp. zn. 33 Odo 449/2005), nebo zřízení nezbytné cesty podle § 1029 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, případně vyvlastnění pozemku žalobkyně za účelem zajištění přístupu ke stavbě dle § 170 odst. 2 stavebního zákona, ze spisu nevyplývá, že by k něčemu z uvedeného do vydání napadeného rozhodnutí došlo. Je sice pravdou, že z hlediska dotčení práv žalobkyně není rozdíl v tom, zda se stavebník přes její pozemek na pozemek stavebníka dopravuje jen za účelem přístupu do zkolaudovaného domu nebo rovněž i projednávané stavby, její existence však jistě potřebu dopravy zvýší. To plyne již z toho, že projednávanou stavbu bude nutno nevyhnutelně v průběhu její životnosti udržovat a opravovat, a to vzhledem k jejímu rozsahu a velikosti jistě nikoliv nepatrně. Především však nelze odhlédnout od toho, že bylo nutné přes pozemek žalobkyně při výstavbě navozit značné množství stavebního materiálu (velké množství kameniva je jasné patrně již z fotodokumentace). Pokud by stavebník o povolení stavby řádně požádal, nebylo by mu bez doložení zajištění přístupu vydáno (resp. nemělo by být). Nelze tedy akceptovat, aby se stavebník pro své protiprávní jednání ocitl v řízení o dodatečném povolení stavby v lepším postavení, než kdyby postupoval v souladu se zákonem.
82. Jakkoliv s ohledem na situaci nelze přístup žalobkyně k povolení užívání cesty stavebníkem označit za konstruktivní, je nutno jí přisvědčit, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a jejich závěr o tom, že přístup ke stavbě je zajištěn, nemá oporu ve správním spise.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

83. Vzhledem k tomu, že se soud shledal vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s., napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož zjištěnými vadami je do značné míry zatíženo i prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu, zrušil soud i toto rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).
84. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány v dalším řízení vázány právním názorem soudu vyjádřeným v tomto rozsudku. V dalším řízení správní orgány ve smyslu výše uvedeného odůvodnění především na základě doplněných podkladů posoudí soulad stavby s prostorovými regulativy územního plánu obce Řendějov a odůvodní své závěry ohledně toho, zda stavba vyhovuje charakteru příslušné funkční plochy vesnického bydlení. Ujasní si rovněž charakter pozemku žalobkyně a uvedou s tímto náhledem do souladu závazné stanovisko, ve kterém dotčený orgán rovněž zhodnotí žalobkyní namítané ovlivnění lesů imisemi ze stavby. Přezkoumatelným způsobem správní orgány také vysvětlí svou argumentaci ohledně (ne)dodržení odstupových vzdáleností stavby od pozemku žalobkyně. Dají rovněž stranám příležitost vyřešit otázku legálního zajištění přístupu ke stavbě a tvrzeného přesahu stavby na pozemek žalobkyně v příslušných soudních či správních řízeních a vyčkají jejich výsledku (řízení však přeruší pouze tehdy, odpoví-li v mezidobí na zbývající otázky, které jsou v jejich pravomoci posuzovat, tak, že výsledek nebude bránit vydání nového kladného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, jinak řízení zastaví). Pokud však ve stanovené lhůtě účastníci příslušná řízení nezačnou, posoudí uvedené otázky správní orgány samy. Soud rovněž apeluje na správní orgány, aby ve věci postupovaly bez dalších zbytečných průtahů.
85. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch. Žalobkyně byla ve věci plně úspěšná, a soud jí proto přiznal právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které představují jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem. Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupci žalobkyně náleží odměna za tři úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu (převzetí zastoupení, sepsí žaloby, sepsí repliky) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Výše odměny tak celkem činí 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Zástupce žalobkyně je společníkem právnické osoby osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a tato osoba je plátcem daně z přidané hodnoty, proto je dle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí nákladů řízení též náhrada daně z přidané hodnoty, kterou je tato právnická osoba povinna odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů, tj. 21 % z částky 10 200 Kč (2 142 Kč). Žalovaný tak je povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

86. Osobě zúčastněné na řízení mohou podle § 60 odst. 5 s. ř. s. vzniknout náklady řízení jen v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož soud v tomto soudním řízení osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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, 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 nejblíže 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 je 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 15. prosince 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.