

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **PhDr. M. P.**, zastoupené JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., advokátem se sídlem Revoluční 24, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: A. H., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 8. 2013, čj. KUJI 58667/2013, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 9. 2015, čj. 30 A 104/2013 – 57,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 9. 2015, čj. 30 A 104/2013 – 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 8. 2013, čj. KUJI 58667/2013, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městyse Batelova, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 29. 4. 2013, čj. BATE 550/2013, jímž byla stavebníkům A. H. a J. H. (dále též jen „stavebníci“) dodatečně povolena stavba kůlny na nářadí a kůlny na palivové dřevo na pozemku p. č. 68/3, v k. ú. K. u rodinného domu K. č. p. 81, podle § 115 ve spojení s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

II.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, které krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného. Rozsudek krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Stěžovatel zpochybnil závěr, že v rozhodnutích správních orgánů není blíže uvedeno, proč stavba kůlny na nářadí splňuje podmínky § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška“). Citoval přitom část napadeného rozhodnutí o podmínkách umísťování staveb, včetně stavby kůlny na nářadí, v návaznosti na § 25 odst. 5 a § 21 odst. 4 vyhlášky. Doplnil také, že stavební úřad i stěžovatel posoudili danou stavbu jako stavbu související s bydlením.

[5] Z ústního jednání, které se uskutečnilo na místě samém, vyplynul nesoulad mezi průběhem společné hranice pozemků p. č. 68/3 a p. č. 64/2 v k. ú. K., jak byla vyznačena v situaci stavby a skutečným vyznačením hranice uvedených pozemků v terénu, k němuž došlo na základě požadavku V. P. dne 3. 11. 2006. Stavební úřad proto uložil stavebníkům, aby předložili opravenou situaci umístění stavby v měřítku 1:500 a stavba byla v situaci zachycena s uvedením vzdáleností od skutečné, v terénu vyznačené, hranice obou dotčených pozemků. Stavebníci předložili opravenou situaci, která byla součástí spisu stavebního úřadu, a účastníci řízení měli možnost se k ní vyjádřit. Účastníci řízení mohli před rozhodnutím stavebního úřadu činit návrhy na dokazování či jiné návrhy, ale žalobkyně této možnosti nevyužila. Stavební úřad tedy vyšel z předpokladu správnosti průběhu hranice mezi dotčenými pozemky p. č. 68/3 a p. č. 64/2, vyměřené dne 3. 11. 2006. Dospěl přitom k závěru, že stavba kůlny na nářadí, související s bydlením, je na pozemku rodinného domu stavebníků umístěna v souladu s § 25 odst. 5 vyhlášky ve vzdálenosti více než 2 m od skutečné hranice sousedních pozemků.

[6] Důkaz provedený krajským soudem, tedy geodetická technická zpráva ing. M. K. ze dne 18. 8. 2014, v níž je mimo jiné uvedeno, že „*plot kůlny leží uvnitř parcely 64/2*“ a že „*vzdálenost rohů kůlny od plotu je 0,79 m, respektive 0,97 m*“, nebyl stěžovateli v době jeho rozhodování znám. Do soudního spisu byl založen přibližně rok po podání žaloby. Zpráva navíc řeší vzdálenost kůlny od plotu, která není podstatná pro posouzení věci. Stěžovatel zdůraznil, že právě s ohledem na pochybnosti o umístění plotu vzhledem k hranicím dotčených pozemků bylo v roce 2006 provedeno vytyčení hranic pozemků, mimo jiné i mezi pozemky p. č. 64/2 (ve vlastnictví žalobkyně) a p. č. 68/3 (ve vlastnictví stavebníků). Krajský soud se nevypořádal s rozdílnými údaji uvedenými v protokolu o vytyčení hranic pozemků, který byl odsouhlasen i žalobkyní a geodetickou technickou zprávou ze dne 18. 8. 2014.

IV.

[7] Žalobkyně nepovažovala kasační stížnost za důvodnou. Uvedla, že přes deklarovaný kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., stěžovatel ve skutečnosti napadl dokazování před krajským soudem, zejména geodetickou technickou zprávu ze dne 18. 8. 2014. Podle zprávy činí vzdálenost stavby kůlny na nářadí od plotu, který leží na

pozemku žalobkyně, 0,79 m, resp. 0,97 m, tedy méně, než stanoví § 25 odst. 5 vyhlášky. Správní orgány posoudily vzdálenost chybně.

[8] Krajský soud správně zrušil napadené rozhodnutí, třebaže zaujal nesprávný názor, že by se správní orgány měly v dalším řízení zabývat otázkou, zda stavba předmětné kůlny vůbec byla stavbou související či podmiňující bydlení. Krajský soud totiž podle žalobkyně opomněl zohlednit § 21 odst. 4 vyhlášky, který stanoví, jaké stavby lze na pozemcích staveb pro bydlení umístit. Nebyla-li by stavba kůlny na nářadí stavbou související s bydlením, či bydlení podmiňující, nemohla by být vůbec na daném pozemku ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky umístěna.

V.

[9] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

VI.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Krajský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, protože v něm postrádal dostatečné odůvodnění závěru, že je stavba kůlny na nářadí stavbou ve smyslu § 25 odst. 5 vyhlášky. Kasační soud tomuto závěru nepřisvědčil.

[13] Stavební úřad je nepochybně povinen v rámci řízení o dodatečném povolení stavby jako předběžnou otázku posoudit, zda stavba (kromě jiného) splňuje požadavky § 21 odst. 4 vyhlášky, tj. zda ji lze na pozemku umístit. Při kladné odpovědi na tuto otázku je povinen zabývat se mimo jiné odstupovými vzdálenostmi stavby od jiných staveb či hranic pozemků (v závislosti na druhu dodatečně povolované stavby) ve smyslu § 25 vyhlášky.

[14] Z obsahu správního spisu vyplývá, že se stavební úřad od počátku řízení zabýval vzdáleností dodatečně povolovaných staveb (kůlny na nářadí a kůlny na palivové dřevo) od hranic pozemku žalobkyně p. č. 64/2. Z toho lze dovodit, že považoval obě stavby, jichž se řízení týkalo, za stavby ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky a § 25 odst. 5 vyhlášky. Jakkoliv tento závěr neuvedl výslovně, je zřejmé, že tyto stavby považoval za stavby související s bydlením či je podmiňující. Závěr bylo možno implicitně dovodit právě ze skutečnosti, že přistoupil k aplikaci § 25 odst. 5 vyhlášky a posuzoval umístění obou dodatečně povolovaných staveb od společných hranic dotčených pozemků žalobkyně a stavebníků. V opačném případě by správní orgán nemohl pokračovat v řízení o dodatečném povolení těchto staveb a bylo by namístě dokončit (přerušené) řízení o odstranění staveb (srov. § 129 odst. 2 stavebního zákona).

[15] Rozhodnutí stěžovatele obsahuje úvahu, týkající se stavby kůlny na nářadí v kontextu § 25 odst. 5 vyhlášky (posouzení odstupových vzdáleností stavby od hranice pozemku žalobkyně) i z pohledu § 21 odst. 4 vyhlášky (možnost umístění této stavby na pozemku rodinného domu). Zde soud odkazuje na stranu 5 odst. 4 napadeného

rozhodnutí. Neuvedl-li stěžovatel výslovně, že posuzovanou stavbu považuje za stavbu související s bydlením či podmiňující bydlení, nečiní to jeho rozhodnutí bez dalšího nepřezkoumatelným. Jak soud již uvedl, tato skutečnost v kontextu napadeného rozhodnutí implicitně vyplynula právě z aplikace § 25 odst. 5 vyhlášky. Uvedená otázka navíc ve správním řízení nebyla jakkoliv spornou.

[16] Posouzení povahy stavby kůlny na nářadí (jíž se týká kasační stížnost) jako stavby související s bydlením či bydlení podmiňující je pro věc významné. Tento význam ovšem není dán z důvodů uváděných krajským soudem (možné úplné vynětí stavby z režimu § 25 odst. 5 vyhlášky bez nutnosti zabývat se odstupovými vzdálenostmi stavby od hranice pozemku), ale protože v případě záporné odpovědi na zmíněnou otázku by vůbec nebylo možno uvažovat o umístění stavby kůlny na nářadí na pozemku rodinného domu. To by bylo vyloučeno ustanovením § 21 odst. 4 vyhlášky v návaznosti na § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

[17] Nezbývá než zopakovat, že zabýval-li se stavební úřad od počátku řízení odstupovou vzdáleností stavby kůlny na nářadí od hranice pozemku žalobkyně a vedl řízení o dodatečném povolení této stavby, nemohl mít pochyb o povaze stavby jako stavby související s bydlením či je podmiňující ani o případné možnosti umístit tuto stavbu na pozemku stavby rodinného domu. Stěžovatel se proto také zabýval polohou umístění stavby na pozemku stavebníků v návaznosti na požadavky vyplývající z § 25 odst. 5 vyhlášky.

[18] Ze správního spisu se podává, že se stavební úřad již v oznámení o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby ze dne 12. 9. 2012 i v záznamu z ústního jednání spojeného s ohledáním stavby ze dne 9. 10. 2012 zabýval mimo jiné umístěním stavby kůlny na nářadí vzhledem k hranici pozemku žalobkyně. V důsledku toho uložil stavebníkům povinnost opravit zakreslení umístění stavby v situaci připojené k žádosti o dodatečné povolení stavby způsobem odpovídajícím skutečnému průběhu hranic dotčených pozemků. Z informace k výzvě stavebního úřadu stavebníkům ze dne 26. 11. 2012 vyplynulo, že byli upozorněni na § 25 odst. 5 vyhlášky a poučeni, že pokud bude po doplnění situace umístění stavby vzhledem ke skutečnému průběhu hranic pozemků žalobkyně a stavebníků odstupová vzdálenost menší než 2 m, je třeba požádat o výjimku z § 25 odst. 5 vyhlášky. I z toho je zřejmé, že stavební úřad považoval stavbu kůlny na nářadí za stavbu související s bydlením či podmiňující bydlení, na kterou dopadá § 25 odst. 5 vyhlášky. Proto se v průběhu celého správního řízení zabýval vzdáleností stavby od hranice s pozemkem žalobkyně. Ostatně stavebníci, poučeni stavebním úřadem o nutnosti respektovat vzdálenost umístění stavby od hranic sousedního pozemku, požádali v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby o udělení výjimky z § 25 odst. 5 vyhlášky, byť pro druhou z dodatečně povolovaných staveb, tedy pro stavbu kůlny na palivové dřevo (a stavební úřad výjimku udělil). Stavební úřad uvedl údaj o vzdálenosti kůlny na nářadí od hranice s pozemkem žalobkyně i v usnesení, kterým stanovil účastníkům řízení lhůtu k navrhování důkazů a dalších návrhů. Zde již uvedl odstupovou vzdálenost v souladu s opravenou situací v délce 2,1 m a 2,2 m. Závěrem stavební úřad shrnul celý průběh správního řízení v rozhodnutí, kterým obě stavby povolil. Z odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že se vzdáleností obou staveb od hranic pozemků zabýval a správně aplikoval § 25 odst. 5 vyhlášky.

[19] V průběhu správního řízení žalobkyně nenamítla, že stavba kůlny na nářadí nemá být dodatečně povolena, protože není stavbou související s bydlením či podmiňující bydlení, a neuplatnila ani námitky ke vzdálenosti umístění stavby kůlny na nářadí vůči hranici jejího pozemku. Správní orgány se proto správně zabývaly povahou dodatečně povolovaných staveb (jako staveb, souvisejících s bydlením či je podmiňujících) pouze do míry, která byla nezbytná pro rozhodnutí o žádosti stavebníků, resp. o odvolání. Nebyla-li povaha stavby kůlny na nářadí jako stavby související s bydlením či je podmiňující v kontextu § 21 odst. 4 a § 25 odst. 5 vyhlášky spornou, správní orgány nemusely podrobně rozvádět důvody pro svůj závěr (srov. § 68 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 192 odst. 1 stavebního zákona).

[20] Z hlediska požadavků na přezkoumatelnost správních rozhodnutí bylo v kontextu posuzované věci dostatečné, že se správní orgány po předběžném závěru o aplikovatelnosti § 25 odst. 5 vyhlášky důsledně zabývaly tím, zda umístění stavby na pozemku stavebníků respektuje požadované odstupové vzdálenosti od hranic pozemku žalobkyně.

[21] Krajský soud v závěru o nutnosti doplnit rozhodnutí stěžovatele o uvedení důvodů, pro něž je stavba kůlny na nářadí stavbou související s bydlením či bydlení podmiňující, zřejmě vyšel z vyjádření stěžovatele při ústním jednání soudu. Při něm stěžovatel uvedl, že stavba kůlny na nářadí vůbec není stavbou podmiňující bydlení či související s bydlením, proto u ní není třeba zjišťovat odstupové vzdálenosti od hranic sousedního pozemku. Krajský soud však nezohlednil § 21 odst. 4 vyhlášky, který vylučuje umístit na pozemku rodinného domu jinou stavbu než související s bydlením či bydlení podmiňující (resp. některé další výslovně uvedené v § 21 odst. 4 vyhlášky). Předmětem přezkumu přitom bylo rozhodnutí stěžovatele, nikoliv ústní vyjádření stěžovatele k žalobě v řízení před soudem. Krajský soud nemohl z tohoto vyjádření učinit stěžejní důvod pro své rozhodnutí za situace, kdy bylo v rozporu s přezkoumávaným rozhodnutím i s platnou právní úpravou.

[22] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil závěru krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

[23] Krajský soud také provedl důkaz geodetickou technickou zprávou ze dne 18. 8. 2014. Tento důkaz byl navržen k žalobní námitce (neuplatněné ve správním řízení), že stavba kůlny na nářadí není umístěna v dostatečné vzdálenosti od hranice pozemku žalobkyně s pozemkem stavebníků ve smyslu § 25 odst. 5 vyhlášky, tedy ve vzdálenosti ne menší než 2 m.

[24] Dospěl-li krajský soud k závěru (byť nesprávnému), že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů týkajících se charakteru kůlny na nářadí jako stavby související s bydlením či bydlení podmiňující, nebylo třeba provést důkaz vztahující se nikoliv k povaze kůlny, ale k odstupové vzdálenosti této stavby od hranice pozemku žalobkyně.

[25] Návrh důkazu měl vyvrátit závěr správních orgánů, že stavba kůlny na nářadí byla umístěna v souladu s § 25 odst. 5 vyhlášky ve vzdálenosti přesahující 2 m od hranice

pozemku žalobkyně. Krajský soud se touto otázkou v rozsudku nezabýval, protože považoval rozhodnutí stěžovatele za nepřezkoumatelné. Naopak se jí měl podle krajského soudu zabývat stěžovatel poté, co by odůvodnil, z jakého důvodu je stavba kůlny na nářadí stavbou související s bydlením či podmiňující bydlení.

[26] Podle geodetické technické zprávy ze dne 18. 8. 2014 byla odstupová vzdálenost stavby kůlny na nářadí od pozemku žalobkyně menší než 2 m. Krajský soud tuto zprávu sám provedl k důkazu, ale hodnocení jejího významu pro posouzení věci ponechal na stěžovateli. Výslovně uvedl, že *„(...) bude na žalovaném, aby se v dalším řízení vyrovnal s důkazem provedeným soudem (...)*". Takový postup odporuje zásadě zakotvené v § 77 odst. 2 s. ř. s., podle níž soud provedené důkazy sám hodnotí, a to jak jednotlivě, tak i v souhrnu s důkazy provedenými ve správním řízení. Přitom je povinen přihlížet i k dosavadním skutkovým zjištěním správních orgánů.

[27] Považoval-li krajský soud důkaz danou zprávou za významný pro doplnění skutkového stavu věci, byl povinen jej provést a zjistit z něj určité skutečnosti, ale také tato zjištění zhodnotit a posoudit i v kontextu dosavadních skutkových zjištění správních orgánů. Správní spis totiž obsahoval podklady (zejména situaci umístění stavby kůlny na nářadí vzhledem ke skutečně zaměřeným hranicím dotčených pozemků či protokol o vytyčení hranic pozemků ze dne 3. 11. 2006), z nichž při rozhodování vycházely správní orgány obou stupňů a jejichž obsah byl v rozporu s důkazem provedeným soudem. Krajský soud se tímto rozporem nezabýval ani jej nijak nezhodnotil.

[28] Na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že geodetická technická zpráva ze dne 18. 8. 2014 je vnitřně rozporná. Ve své textové části obsahuje údaj, že *„(...) bylo provedeno zaměření skutečného provedení kůlny na pozemku parcelní číslo 68/3 (...) a určena její vzdálenost od hranice parcely č. 64/2*", a dále, že *„plot kůlny leží uvnitř parcely 64/2. Vzdálenost rohů kůlny od plotu je 0,79 m, respektive 0,97 m*". Podle připojeného výkresu, který má zachycovat zaměřený stav kůlny na nářadí v rastru katastrální mapy, však není vzdálenost kůlny ve výměrách uvedených v textové části (0,79 m a 0,97 m) vztažena k plotu (srov. text *vzdálenost rohů kůlny od plotu je 0,79 m, respektive 0,97 m*), ale k blíže neoznačené linii zachycené v katastrální mapě.

[29] Obdobné údaje o vzdálenosti stavby kůlny na nářadí od hranice pozemku žalobkyně jako v geodetické technické zprávě (0,79 m a 0,97 m) byly uvedeny i v popisu stavby při zahájení řízení o jejím dodatečném povolení ve správním spisu (0,78 m a 0,87 m). Toto umístění stavby uvedené v podkladech stavebníka k žádosti o její dodatečné povolení, se při místním šetření dne 9. 10. 2012 ukázalo být nesprávným vzhledem ke skutečnému zaměření hranic pozemků v terénu ze dne 3. 11. 2006. Stavební úřad proto uložil stavebníkům opravit situaci umístění stavby kůlny. Lze si tedy klást otázku, zda se geodetická technická zpráva ze dne 18. 8. 2014 týká stavu věci v době, kdy rozhodovaly správní orgány (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). I proto bylo nezbytné, pokud krajský soud přistoupil k dokazování, aby dostál zásadě zakotvené v § 77 odst. 2 s. ř. s. a provedený důkaz naznačeným způsobem zhodnotil.

[30] Geodetická technická zpráva ze dne 18. 8. 2014 je tedy vnitřně nekoherentní a nesouladná s obsahem spisů. Krajský soud se však těmito rozpory nezabýval a provedený

důkaz sám nehodnotil jednotlivě ani v návaznosti na dosavadní skutková zjištění. Nejvyšší správní soud proto shledal rozsudek krajského soudu v části, týkající se „doplnění“ skutkového stavu věci bez jeho náležitého zhodnocení, za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (obdobně např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 – 52, nebo ze dne 14. 6. 2007, čj. 5 Afs 104/2006 - 73). K této vadě je zdejší soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[31] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným kasačním soudem v tomto rozsudku.

[32] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 8. dubna 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu