16. 1. 2024

ID: 117481

# Správní řízení – změněné závazné stanovisko

Pokud je v odvolacím řízení změněno závazné stanovisko a následně zrušeno prvostupňové rozhodnutí, stává se změněné závazné stanovisko podkladem nového prvostupňového rozhodnutí. Pokud je poté podáno odvolání, v němž jsou namítány vady (změněného) závazného stanoviska, odvolací orgán již nepostupuje podle § 149 odst. 7 správního řádu, ale zodpovězení odvolacích námitek zajistí v součinnosti s nadřízeným orgánem dotčeného orgánu prostřednictvím doplnění změněného závazného stanoviska.

(Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2023, čj. 43 A 19/2021-90)

žalobce:

Ing. P. R. bytem X

zastoupen advokátem Mgr. Davidem Metelkou sídlem Boleslavova 7, Ostrava

proti žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti

Krajský soud v Praze rozhodl ve věci žalobce Ing. P. R. bytem X zastoupen advokátem Mgr. D.M. sídlem O. proti žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje sídlem P. za účasti osoby zúčastněné na řízení Mgr. V. R. bytem X zastoupena obecnou zmocněnkyní JUDr. V. K. bytem X o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2021, č. j. 005292/2021/KUSK, tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2021, č. j. 005292/2021/KUSK, se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Vymezení věci

1. Městský úřad Beroun (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 1. 7. 2020, č. j. MBE/37450/2020/VÝST-Sm, dodatečně povolil osobě zúčastněné na řízení (dále jen „stavebník“) stavbu „oplocení pozemků parc. č. XA, XB k. ú. X (dodatečné povolení stavby opěrné stěny, která tvoří oplocení pozemků p. č. XA a XB k. ú. X)“ [dále jen „stavba“ nebo „stavební záměr“].

2. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dál jen „napadené rozhodnutí“) prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

3. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Obsah žaloby

4. Žalobce namítá, že závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru územního

plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“) ze dne 20. 4. 2020, č. j. 055525/2020/KUSK (dále jen „změněné závazné stanovisko“), je nesprávné a nezákonné, neboť nerespektovalo rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 20. 8. 2019, č. j. MMR-31434/2019-81-2, kterým ministerstvo ve zkráceném přezkumném řízení zrušilo předchozí závazné stanovisko krajského úřadu. Krajský úřad nepřihlédl k tomu, jak jsou v daném území řešeny návaznosti zahrad rodinných domů a zda opěrné stěny mají podobný charakter z hlediska výšky a hmotového působení na sousední pozemek. Při posouzení stavebního záměru podle § 18 a 19 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“), argumentoval pouze skutečností, že stavby jsou v území umisťovány bez většího ohledu na okolní zástavbu a území nemá pevně daný charakter, čímž je narušen vesnický ráz a v území vzniká tzv. sídelní kaše. Tento argument neobstojí, neboť vždy je třeba posuzovat každý konkrétní záměr a nikoliv se omezovat na konstatování, že v území jsou stavěny typově různé stavby. Rovněž se nezabýval řešením oplocení sousedních pozemků rodinných domů. Krajský úřad výslovně uvedl, že nepovažuje za podstatné, zda je obdobný stavební záměr v dotčeném území realizován, či nikoliv, což žalobce vnímá jako zásadní pochybení.

5. Žalobce považuje za stěžejní posouzení stavebního záměru z hlediska regulativů, které se týkají začlenění stavby do prostoru s ohledem na okolní zástavbu, a skutečnosti, zda stavba nepůsobí jako cizí prvek. V lokalitě není umístěno žádné oplocení formou několikametrové betonové opěrné zdi, vyjma nárožního pozemku parc. č. XC. Tento pozemek vlastní také stavebník. Na rozdíl od stavebního záměru nemá oplocení pozemku parc. č. XC na sousední pozemky zásadní vliv, neboť sousedí z východní strany s úzkými pozemky, které jsou nezastavitelné a jsou tvořeny cca 10 – 15 m vysokým hustým stromořadím tvořícím přirozenou přírodní bariéru a současně je koncovým pozemkem dané lokality. Tento jediný případ výstavby podobného oplocení nelze vztáhnout na stavební záměr, kterým jsou přímo dotčena práva dalších osob a taktéž veřejný zájem. Žalobce odkazuje na fotografie založené ve správním spisu (které přikládal ke svým podáním), z nichž vyplývá, že stavební záměr je v řešené lokalitě extrémním případem. Na celém území obce Chrustenice neexistuje jediná opěrná zeď, umístěná na hranici sousedních pozemků, dosahující takových parametrů.

6. Oplocení sousedních pozemků rodinných domů je zásadně řešeno formou podezdívky o maximální výšce 40 cm, na kterém je např. umístěn drátěný plot. Ostatní majitelé pozemků dané lokality respektují přirozený svažitý ráz pozemků. Stavební záměr fatálním způsobem omezuje žalobce jakožto vlastníka pozemku parc. č. XD, a to nejen z pohledu estetického, ale současně i z pohledu limitace budoucí využitelnosti pozemku (jak z hlediska umístění staveb, tak jejich charakteru). Stavebník činí z přirozeně svažitého pozemku uměle pozemek na rovině, a to na úkor majitelů sousedních pozemků a na úkor veřejného zájmu, a narušuje tak pokojný ráz dané krajiny a jejího bezprostředního okolí. Stavba zásadně mění poměry v území – negativně ovlivňuje pohodu bydlení vyplývající z dosavadního charakteru atmosféry vzájemně sousedících zahrad, které, byť ve svažitém terénu, jsou řešeny nenásilně – výsadbou zeleně nebo použitím nízkých plotů bez podobných opěrných zdí. Stavební záměr – 3,03 m vysoká opěrná zeď v délce 33 m vedoucí mj. po celé délce západní hranice pozemku žalobce – zásadním způsobem ovlivňuje jinak venkovskou atmosféru místa a zcela odcloní výhledy na západní lesní hřeben.

7. Změněné závazné stanovisko není náležitě odůvodněno. Krajský úřad označil stavební záměr za „prostou opěrnou stěnu“. Žalobce se proti tomuto označení stavby opěrné zdi vysoké 3,03 m v délce 33 m vymezuje. Nesouhlasí ani s tím, že stavba účelně plní funkci opěrné zdi, toto tvrzení krajského úřadu je neodůvodněné. Žalobce naopak konstatuje, že stavba je objektivně zcela zbytečná – stavebník v rámci správního řízení o stavbě rodinného domu a parkovacího stání na pozemku doložil změněnou projektovou dokumentaci, která při stavbě nadále počítá se svahováním pozemku, čímž se stala stavba opěrné zdi nepotřebnou a není zde dán důvod pro zasahování do vlastnických práv

vlastníků sousedních pozemků, veřejného zájmu a k podstatné změně poměrů v území. Z projektové dokumentace stavebního záměru vyplývá, že v rámci svahování pozemku č. XA při společné hranici s pozemkem žalobce dojde zcela zbytečně k navýšení stávajícího terénu až o 1,2 m, přestože z projektové dokumentace stavby rodinného domu a parkovacího stání vyplývá, že se počítá se svahováním v úrovni stávající výškové hladiny pozemku žalobce. Realizovat stavební záměr, tedy opěrnou zeď dosahující až 3,03 m, i přes svahování, je bezohledné zejména k žalobci – jako příklad uvádí žalobce situaci, kdy člověk stojící na srovnaném pozemku parc. č. XA zcela přehlédne celou výšku opěrné zdi, kdežto člověk stojící na pozemku parc. č. XD bude mít nad sebou „3 m vysoké betonové monstrum“.

8. Ve změněném závazném stanovisku rovněž není odůvodněna nesprávnost závazného stanoviska Městského úřadu Beroun, odboru územního plánování a regionálního rozvoje (dále jen „orgán územního plánování“) ze dne 29. 10. 2018, č. j. MBE/65869/2018/ÚPRR-SkO (dále jen „negativní závazné stanovisko“). Žalobce vyjadřuje souhlas se závěry tohoto závazného stanoviska, neboť respektovalo dosavadní stavební praxi v území ve vztahu k umisťování staveb s respektem ke svažitosti reliéfu v území.

9. Stavba opěrné zdi je v rozporu s § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 431/2012 Sb. (dále jen „vyhláška o požadavcích“). V této souvislosti odkazuje žalobce na výklad pojmu pohoda bydlení obsažený v judikatuře.

10. Stavba odporuje rovněž § 25 odst. 1 vyhlášky o požadavcích. Znehodnocuje denní osvětlení a oslunění pozemku žalobce, omezí výhledy a změní odtokové poměry dešťové vody v území.

11. Současně není zachován odstup stavby od hranice pozemku pro údržbu stavby, přestože velikost stavebníkova pozemku nebránila umístění opěrné zdi s větším odstupem od žalobcova pozemku, tak aby stavebník mohl udržovat zeď, aniž by zasahoval do vlastnického práva žalobce vstupem na jeho pozemek. Tím, že není zachována ani vzdálenost 2 m od hranice pozemku žalobce, stavebník porušil povinnost dle § 25 odst. 5 vyhlášky o požadavcích.

12. Žalobce dále cituje § 25 odst. 6 této vyhlášky a následně konstatuje, že umístění stavby je sice možné na hranici pozemku, nicméně opěrná zeď zcela vybočuje ze standardu jakýchkoliv staveb v okolí a svými parametry významně mění (zhoršuje) kvalitativní aspekt bydlení, zejména s dopadem na pozemek žalobce. Stavba s ohledem na výše uvedené zasahuje do žalobcova vlastnického práva. Žalobce se neztotožňuje s tvrzením žalovaného, že „za přímé dotčení sousední nemovitosti nelze považovat např. výrazné zhoršení nebo úplné odejmutí stávajícího výhledu nově umisťovanou stavbou“.

13. Stavební záměr dále není v souladu s územním plánem obce. Monstrózní do očí bijící betonová opěrná zeď nemá v území obdoby, čímž odporuje regulativu územního plánu, který stanoví požadavek, že „při lokalizaci příslušného druhu objektu je v první řadě nutno zvážit začlenění stavby do prostoru s ohledem na okolní zástavbu, které se musí stavba přizpůsobit, aby zde nepůsobila jako cizí prvek“ Žalobce nesouhlasí s názorem krajského úřadu ve změněném závazném stanovisku, že „záměr svým charakterem nenarušuje dotčenou lokalitu a při porovnání s ostatními technickými řešeními návaznosti zahrad rodinných domů v lokalitě nepůsobí jako cizí prvek“. Podle žalobce je územní plán „poměrně rozvolněný bez náznaku přísnějších kritérií pro výstavbu“, a proto je na správních orgánech, aby více dbaly na soulad jednotlivých stavebních záměrů s lokalitami a zejména mikrolokalitami. Stavba nezachovává morfologii terénu, což vyplývá z projektové dokumentace stavebního záměru a současně z projektové dokumentace stavby rodinného domu, podle které dojde ke srovnání 90 % plochy pozemku parc. č. XA. Z této projektové dokumentace vyplývá, že ke srovnání pozemku parc. č. XA dojde z 90 % plochy pozemku.

14. V závěru žaloby se žalobce vymezil proti postupu ministerstva, který bezprostředně předcházel vydání napadeného rozhodnutí. Ministerstvo v rámci řízení o žalobcově odvolání (resp. odvolání jeho právní předchůdkyně) proti prvostupňovému rozhodnutí posuzovalo změněné závazné stanovisko, avšak toliko pouze z hlediska zákonnosti, nikoliv věcné správnosti, čímž postupovalo v rozporu s § 149 odst. 4 (resp. odst. 7 relevantního znění zákona, pozn. soudu) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaný pak i přes absenci rozhodnutí ministerstva, kterým by změněné závazné stanovisko potvrdilo či změnilo, rozhodl meritorně v řízení odvolání. Postupem obou správních orgánů došlo dle žalobce k odepření účinné obrany proti prvostupňovému rozhodnutí resp. zejména změněnému závaznému stanovisku. Proto je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a nezákonné.

Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval závěry uvedené v napadeném rozhodnutí a ocitoval obsah změněného závazného stanoviska a vyjádření krajského úřadu, které v zásadě odpovídá důvodům změněného závazného stanoviska. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

16. Stavebník se k žalobě nevyjádřil.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

17. Z obsahu správního spisu soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro rozhodnutí ve věci.

18. Stavebník podal dne 21. 9. 2018 žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad žádost dne 19. 11. 2018 zamítl, a to s ohledem na negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování, který stavební záměr posoudil jako nepřípustný pro rozpor s cíli a úkoly územního plánování formulovanými v § 18 a § 19 stavebního zákona. Uvedl, že „navržený způsob oplocení nerespektuje charakter a urbanistické zásady ucelené lokality rodinných domů, a to zejména měřítkem (výška zdi 3,03 m u jihovýchodní hranice pozemku) a vyrovnáním téměř celého svažitého pozemku do roviny. Tím je závažně narušen jednotný ráz dotčeného území a znehodnoceno estetické vnímání celé lokality. (…) Rostlý terén této lokality je svažitý od severozápadu k jihovýchodu. V lokalitě je postavených 11 domů, včetně oplocení pozemků, a kromě nárožního pozemku parc. č. XC žádné oplocení v lokalitě nedosahuje takového objemu výšky plné zdi. Ani terén jednotlivých pozemků není jejich majiteli srovnán do roviny. Úpravy již zastavěných pozemků jsou provedeny s respektem ke svažitému území, u posuzovaného záměru tomu tak není. Plná betonová zeď je navíc na pohledově exponovaném místě a při pohledu z veřejného prostoru z některých úhlů dominuje nad zástavbou. Zvýšení terénu pozemku parc. č. XA je navrženo ve vzdálenosti 4,19 m směrem k jeho východní hranici tak, že rostlý terén má být navýšen v úrovni zdi do výšky 1,20 m, zeď je navržena, resp. provedena až do výšky 3,03m od rostlého terénu. Takový stavební objem negativně ovlivňuje kvalitu prostředí v dané lokalitě a snižuje pohodu bydlení i na sousedních pozemcích z hlediska estetického vnímání prostoru. V návaznosti na posouzení podle § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona bylo konstatováno, že potřeba tak vysokého oplocení tvořeného plnou betonovou zdí není v tomto případě odůvodněna. Parametry i materiálové řešení oplocení neodpovídají architektonickým a estetickým požadavkům na prostorové uspořádání území, které jednoznačně vyplývají z již existující zástavby v lokalitě a neodpovídají stávajícímu charakteru území, což je v rozporu s § 19 odst. 1 písm. d) a e) stavebního zákona.“

19. Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby podal stavebník odvolání, které mířilo zejména proti negativnímu závaznému stanovisku orgánu územního plánování. Žalovaný dne 18. 3. 2019 požádal krajský úřad o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Krajský úřad shledal závazné stanovisko nezákonným a změnil jej tak, že stavební záměr je z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánováními a právními

předpisy přípustný (revizní závazné stanovisko ze dne 3. 4. 2019). Zaměřil se zejména na regulativ územního plánu, podle kterého je při lokalizaci příslušného druhu objektu v první řadě nutno zvážit začlenění stavby do prostoru s ohledem na okolní zástavbu, které se musí stavba přizpůsobit, aby zde nepůsobila jako cizí prvek. Krajský úřad provedl namátkové šetření v lokalitě, při němž zjistil, že výstavba rodinných domů vykazuje nejen v dotčené lokalitě, ale obecně na celém území obce, silnou míru individuálního přístupu k architektonickému řešení rodinných domů, ale i ostatních podpůrných staveb. V území vzniká tzv. sídelní kaše. Stavby jsou umisťovány bez většího ohledu na okolní stavby a území logicky nemá pevně daný charakter. Tato skutečnost je podle krajského úřadu zásadní. Stavební záměr svou podstatou nenarušuje výraz okolní zástavby a nepůsobí zde jako výrazný cizí prvek, a to i kvůli tomu, že na sousedním pozemku parc. č. XC je umístěn rodinný dům včetně opěrné zdi s podobným hmotovým výrazem. Podle předložené projektové dokumentace realizací stavby nedochází ke srovnání celého pozemku stavebníka do roviny. Stavební záměr částečně respektuje morfologii terénu a pozemek srovnává pro budoucí realizaci rodinného domu.

20. S poukazem na závazné stanovisko krajského úřadu žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 4. 2019 rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

21. Dne 17. 6. 2019 oznámil stavební úřad účastníkům řízení a dotčeným orgánům pokračování v řízení o dodatečném povolení stavby a poučil je, že závazná stanoviska a námitky, popřípadě důkazy mohou uplatnit nejpozději do 15 dnů od doručení tohoto oznámení. Společnost GEISON REAL a.s., která v dané době vlastnila pozemek parc. č. XD, a žalobce, který v dané době vlastnil pozemek parc. č. XE, který byl následně připojen k pozemku parc. č. XD, podali námitky, které obsahově odpovídaly žalobním bodům. Společnost GEISON REAL a.s. také podala ministerstvu podnět k zahájení přezkumného řízení.

22. Rozhodnutím ze dne 20. 8. 2019 ministerstvo ve zkráceném přezkumném řízení zrušilo revizní závazné stanovisko krajského úřadu ze dne 3. 4. 2019. Konstatovalo, že pozemek parc. č. XC, na který poukázal krajský úřad, není sousední, ale jde o pozemek „přes ulici“ situovaný na nároží křížení dvou komunikací, tedy v jiné situaci s odlišným výrazem. Krajský úřad neposuzoval soulad s cíli a úkoly územního plánování, zejména, zda je stavba v souladu se stávajícím charakterem území a zda nebude ohrožovat využitelnost navazujícího území. Územní plán nemůže postihnout, zda konkrétní stavba např. nenarušuje charakter okolní zástavby. Krajský úřad také nedostatečně odůvodnil soulad záměru s územním plánem, neboť při posuzování regulativů, které se týkají začlenění stavby do prostoru s ohledem na okolní zástavbu a podle kterých nemá stavba působit jako „cizí prvek“, odkazoval pouze na opěrnou stěnu situovanou na pozemku parc. č. XC. Je nutné přihlédnout zejména k tomu, jak jsou v daném území řešeny návaznosti zahrad rodinných domů mezi sebou, případně zda opěrné stěny mezi zahradami rodinných domů mají obdobný charakter jako stavební záměr z hlediska jeho výšky a hmotového působení na sousední pozemek. Krajský úřad nedostatečně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

23. Dne 20. 4. 2020 vydal krajský úřad změněné závazné stanovisko, kterým negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování opětovně změnil tak, že stavební záměr je přípustný. Zopakoval argumentaci uvedenou v původním revizním závazném stanovisku a doplnil, že z hlediska regulativu územního plánu, podle kterého je při lokalizaci příslušného druhu objektu v první řadě nutno zvážit začlenění stavby do prostoru s ohledem na okolní zástavbu, které se musí stavba přizpůsobit, aby zde nepůsobila jako cizí prvek, není podstatné, zda je obdobný záměr v dotčeném území realizován i v jiných případech, či nikoli. Obecně je návaznost zahrad rodinných domů a její technické řešení individuální záležitostí každého majitele/investora. Stavební záměr svým charakterem nenarušuje dotčenou lokalitu a při porovnání s ostatními technickými řešeními návazností zahrad rodinných domů v lokalitě nepůsobí jako cizí prvek. Kvůli značné míře individuálního přístupu při realizaci rodinných domů a jejich oplocení postrádá území pevně daný charakter, který by záměr narušoval. Stavba je proto v souladu s územním plánem. Podle krajského

úřadu je také v souladu s relevantními cíli a úkoly územního plánování. Nenarušuje předpoklady pro další výstavbu v území a pro jeho udržitelný rozvoj. Záměrem nenarušuje krajinu a její ráz, a to i proto, že individuálními přístupy při realizaci staveb vzniká v území sídelní kaše. Dotčené území nemá výrazné kulturní a civilizační hodnoty. Vykazuje znaky suburbánní lokality, kde se střetávají individuální přístupy při realizaci záměrů, čímž území postrádá pevně daný charakter. Stavební záměr nenaruší hodnoty území, jelikož je toto území zcela postrádá. Neovlivní ani podmínky v území. Urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území není podle krajského úřadu možné v území stanovit, jelikož postrádá určitý charakter či ráz. Bezprostředně vedle sebe jsou v lokalitě umisťovány nízkopodlažní bungalovy s nízkým sklonem valbových střech, moderní dřevostavby s pultovými střechami, modernistické vily z pohledového betonu s plochými střechami i domy klasicky vesnické se sedlovou střechou a štíty pobitými dřevěným bedněním. Stavební záměr svou hmotou a vlastnostmi nenarušuje charakter území ani jeho hodnoty, nemá vliv ani na využití navazujícího území a účelně plní funkci opěrné stěny. Pro vyhodnocení souladu s cíli a úkoly územního plánování není podstatné, zda je obdobný záměr v dotčeném území realizován i v jiných případech. Při porovnání s ostatními technickými řešeními návazností zahrad rodinných domů v lokalitě nepůsobí jako cizí prvek.

24. Stavební úřad následně prvostupňovým rozhodnutím stavbu dodatečně povolil.

25. Proti dodatečnému povolení stavby podal odvolání žalobce i jeho právní předchůdkyně. Protože odvolání směřovala primárně proti změněnému závaznému stanovisku, požádal žalovaný dne 19. 10. 2020 ministerstvo o jeho potvrzení nebo změnu. Ve sdělení ze dne 27. 10. 2020 ministerstvo uvedlo, že proti změněnému závaznému stanovisku byly uplatněny dva podněty (podané žalobcem a jeho právní předchůdkyní) k provedení přezkumného řízení, důvody k provedení přezkumného řízení však ministerstvo neshledalo. K žádosti žalovaného o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ministerstvo konstatovalo, že věcně a místně příslušným dotčeným orgánem na úseku územního plánování je Městský úřad Beroun, odbor územního plánování a regionálního rozvoje. Správním orgánem nadřízeným správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska na úseku územního plánu podle § 149 odst. 5 správního řádu je krajský úřad. Z tohoto ustanovení nevyplývá zmocnění, které by umožňovalo jeho uplatnění v případě, že odvolání směřuje proti závaznému stanovisku vydanému nadřízeným správním orgánem, kterým potvrdil nebo změnil prvoinstanční závazné stanovisko. V případě závazného stanoviska vydaného nadřízeným správním orgánem analogicky platí, že se proti němu nelze „odvolat“ postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu a je konečné. Ministerstvo proto žádost žalovaného posoudilo jako podnět k provedení přezkumného řízení podle § 4 odst. 10 stavebního zákona. Připomnělo, že u podnětů žalobce a jeho právní předchůdkyně neshledalo důvody k provedení přezkumného řízení. Po posouzení obsahu odvolání a těchto podnětů konstatovalo, že odvolání neobsahují žádné nové skutečnosti, které by nezohlednil již při vypořádání podnětů.

26. Dne 12. 1. 2021 žalovaný vydal napadené rozhodnutí. Uvedl, že změněné závazné stanovisko obsahuje vypořádání námitek odvolatelů, které se týkají souladu stavby s územním plánem, a dále citoval jeho obsah. K dalším odvolacím námitkám konstatoval, že část stavby podél hranice pozemku parc. č. XD tvoří výhradně opěrná zeď (tedy bez pletiva na sloupcích) výšky 1,83 – 3,03 m od stávajícího přilehlého terénu (nikoli tedy 3,3 m, jak uvádí odvolatelé). Ze strany stavebníka je terén svahován do výšky 0 – 1,2 m od stávajícího terénu (do této výšky má stavba funkci opěrné stěny), dále od této úrovně upraveného terénu, tj. na výšku 1,83 m ke koruně zdi plní stavba funkci oplocení. U zvoleného technického řešení (železobetonová monolitická zeď) lze na rozdíl od jiných materiálů předpokládat nulovou údržbu ze strany sousedních pozemků a jeho větší životnost.

27. Žalovaný tedy přitakal stavebníkovi, že odvolatelé pravděpodobně popisovali původní stavební záměr, který byl nicméně upraven – celková výška stavby byla snížena a stavebník upustil od realizace oplocení drátěným pletivem podél hranice s pozemkem žalobce, čímž došlo ke zmenšení

celkového objemu stavby. Stavba je umístěna do značně svažitého terénu a je navržena pro úpravu terénu (zmírnění svahování) pozemku stavebníka a jeho oplocení. Upravený terén je vyrovnán do roviny v oblasti rodinného domu a dále svažován k sousedním pozemkům – pozemek stavebníka tedy není uměle utvářen do roviny na úkor pozemků odvolatelů. Oba pozemky (parc. č. XE a XD) jsou umístěny v nejnižším místě dané lokality rodinných domů ohraničené přilehlými komunikacemi. Západním směrem se nachází již realizovaná výstavba rodinných domů. Tímto směrem je výhled již cloněn jednak vlastní morfologií terénu (značným svahem) a zejména pak realizovanou výstavbou na okolních pozemcích. Nelze tedy hovořit o tom, že by stavba odclonila výhledy z žalobcova pozemku na západní lesní hřeben. Žalobce navíc nemá a ani nemůže mít subjektivní veřejné právo na to, aby poměry v území, v němž se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit. Změny ve využití území v průběhu času včetně nejrůznějších stavebních aktivit jsou přirozenou součástí vývoje společnosti. Zvláště v urbanizovaných oblastech může být nová výstavba zcela přirozeným a logickým způsobem využití určitého území. Stavba nevybočuje z limitů daných územním plánem. Zástavba v urbanizovaných oblastech, s výjimkou případů, kdy je její konkrétní podobu třeba chránit a neměnit, např. z důvodu památkové ochrany či ochrany krajinného rázu, se může v běhu času proměňovat. V daném případě je proměna, k níž dojde stavbou, změnou přiměřenou, odpovídající poměrům v území. Nelze ji považovat za exces, pro který by bylo na místě rozhodnutí stavebního úřadu zrušit. Zamýšlená stavba není ani v rozporu se společenskými zájmy. Vlastník pozemku má právo užívat svůj majetek podle své libosti, pokud se nepřípustně nedotkne práv jiných a pokud nevybočí z mezí přípustné veřejnoprávní regulace. Provedení stavby v navržené podobě ničím takto nepřípustným není.

28. K vlastnímu provedení stavby uvedl žalovaný, že nepropustné rozhrady (typicky zdi) mezi pozemky se stavbami pro bydlení a rodinnou rekreaci obecně představují relativně častou a běžnou formu oplocení. Při vyšší hustotě osídlení lze očekávat, že vývojem zástavby dojde vždy k určitému narušení soukromí a výhledů ze staveb. Nemůže být zaručeno, že výhled zůstane v průběhu času neměnný. Určité zhoršení komfortu vlastníků okolních nemovitostí nemůže samo o sobě vést k závěru o nepřípustnosti umisťovaného stavebního záměru. Muselo by se jednat o zhoršení kvalifikované, které by odvolatelé museli dostatečně namítat. Vlastník nemovitostí nemá garantované právo na zachování neměnného výhledu, nicméně je chráněn před zásahy, v jejichž důsledku by došlo k úplné ztrátě výhledu či odnětí výhledu v kombinaci s dalším nepříznivým vlivem – např. nemožností otevřít okno, zamezení proudění vzduchu apod. Výrazné zhoršení nebo úplné odejmutí stávajícího výhledu nově umisťovanou stavbou přímým dotčením sousední nemovitosti podle žalovaného není.

29. K námitkám narušení pohody bydlení žalovaný uvedl, že je odvolatelé důkazně nepodložili (např. studií oslunění a osvětlení). Žalovaný v této souvislosti odkázal na judikaturu týkající se občanskoprávních námitek ve stavebním řízení, ze které bez dalšího plyne nutnost doložení „čistých“ občanskoprávních námitek do takové míry, aby účastník řízení u stavebního úřadu vyvolal důvodné pochybnosti o tom, zda stavba způsobuje obtěžování nad míru přiměřenou. V daném případě by bylo možno uvažovat o zhoršení oslunění a osvětlení žalobcova pozemku. Avšak pouhým porovnáním polohy stavby a polohy Slunce vůči Zemi lze tuto imisi vyloučit. V případě stavebního záměru stavebníka teoreticky připadají v úvahu vzhledem k pozemku žalobce imise v podobě zhoršení oslunění či osvětlení pozemku. S ohledem na polohu stavby a pozemku žalobce a polohu Slunce vůči Zemi nicméně ani tato dotčení vlastnických práv nepřipadají v úvahu.

30. K námitce ohledně změn odtokových poměrů odkázal žalovaný na odvolací řízení ve věci umístění a povolení stavby rodinného domu a krytého parkovacího stání, z něhož je mu známo řešení likvidace dešťových vod (dvě akumulační jímky s automatickou závlahou pozemku). Stavbou opěrné stěny s oplocením a následnými terénními úpravami ke změně odtokových poměrů nedojde.

31. A konečně, co se týče žalobcem požadovaného odstupu od hranice pozemku s odkazem na § 25

odst. 5 a 6 vyhlášky o požadavcích, stavební záměr není stavbou, na kterou by se dané ustanovení vztahovalo. Umístění zdi jako oplocení pozemku je legitimním řešením v rámci místních poměrů s ohledem na značnou blízkost a setření pohledových a hlukových bariér. Blízce sousedící vlastníci jsou oprávnění si výstavbou takového typu oplocení zajistit naplnění práva na soukromí. Ze žádných veřejnoprávních předpisů nelze dovodit oprávněnost požadavku žalobce na vybudování dřevěného nebo živého plotu namísto betonové zdi, která je navíc v současné době běžnou formou oplocení. Nelze mít za to, že je možné realizovat pouze stavby, které jsou nezbytné.

32. Žalovaný s ohledem na výše uvedené odvolání zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

33. 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.

34. 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.). Shledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i bez námitky.

35. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť byly pro takový postup dány zákonem předpokládané důvody (§ 76 odst. 1 s. ř. s.). Dokazování soud neprováděl, neboť navržené důkazy jsou buď součástí správního spisu, kterým se dokazování v soudním řízení správním neprovádí, nebo prokazují skutečnosti mezi účastníky nesporné (územní plán obce Chrustenice), či je soud považoval za nadbytečné (ohledání na místě).

Posouzení žalobních bodů

K odvolacímu přezkumu závazného stanoviska

36. Soud připomíná, že byť žalobce míří žalobou proti rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, podstatu projednávané věci představuje jeho nesouhlas se změněným závazným stanoviskem, na němž stavební úřad a následně též žalovaný plně založili odůvodnění svých rozhodnutí.

37. Závazná stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jsou však závazným podkladem konečného rozhodnutí. Soudní ochrana před zprostředkovanými dopady je proto umožněna právě v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, Závazná stanoviska II).

38. Soud se v prvé řadě věnoval námitce, podle které mělo být změněné závazné stanovisko podrobeno „odvolacímu“ přezkumu ze strany ministerstva a podle které ministerstvo postupovalo nesprávně, vyhodnotilo-li žádost žalovaného o změnu či potvrzení změněného závazného stanoviska jako podnět k provedení přezkumného řízení. Podle žalobce v důsledku tohoto nesprávného postupu neměl žalovaný k dispozici veškeré podklady pro rozhodování a v odvolacím řízení nedošlo k řádnému přezkoumání změněného závazného stanoviska.

39. Tato žalobní námitka není důvodná.

40. Na základě shora provedené rekapitulace průběhu správního řízení lze procesní situaci nastalou v projednávané věci stručně shrnout následovně. Krajský úřad na základě odvolání stavebníka změnil

původní negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování tak, že stavební záměr je přípustný. Následně byla věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání. Avšak dříve, než stavební úřad o žádosti o dodatečné povolení stavby opětovně rozhodl, zrušilo ministerstvo ve zkráceném přezkumném řízení závazné stanovisko krajského úřadu a krajský úřad vydal nové (opět pozitivní) změněné závazné stanovisko. Změněné stanovisko se tak stalo závazným podkladem prvostupňového rozhodnutí, které bylo opětovně napadeno odvoláními, jenž mířila primárně právě proti změněnému závaznému stanovisku. Spornou je otázka, zda za takové situace mělo dojít v odvolacím řízení k přezkoumání závazného stanoviska ministerstvem postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu.

41. Podle tohoto ustanovení jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.

42. V posuzované věci byl orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska ve smyslu posledně citovaného ustanovení orgán územního plánování, tedy Městský úřad Beroun, odbor územního plánování a regionálního rozvoje [§ 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona]. Správním orgánem nadřízeným orgánu územního plánování byl Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (§ 178 odst. 2 správního řádu). Již z prostého jazykového výkladu daného ustanovení tedy vyplývá, že jako jediné příslušné k vydání závazných stanovisek v dané věci přicházejí v úvahu tyto dva správní orgány (orgán územního plánování a krajský úřad), nikoli ministerstvo. To v daném případě nebylo nadáno pravomocí ke „standardnímu“ přezkoumání závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení, ale toliko k provedení přezkumného řízení závazného stanoviska nadřízeného správního orgánu postupem podle § 4 odst. 10 stavebního zákona.

43. Nelze pominout, že § 149 odst. 7 správního řádu neumožňuje zrušení „prvostupňového“ závazného stanoviska, ale toliko jeho potvrzení či změnu. Z povahy věci proto vyplývá, že dojde-li v odvolacím řízení ke změně závazného stanoviska a v tom důsledku k vyhovění odvolání, zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci stavebnímu úřadu k novému projednání, nemůže být již stavební úřad při novém projednání žádosti vázán původním prvostupňovým závazným stanoviskem, neboť bylo změněno a nové závazné stanovisko již orgán územního plánování nevydává. Stavební úřad tak musí respektovat závazný právní názor odvolacího orgánu [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu], jehož nedílnou součást v takovém případě tvoří i závěry obsažené v revizním (změnovém) závazném stanovisku nadřízeného orgánu.

44. Zákon přitom nepředpokládá, že by za situace, kdy se revizní závazné stanovisko stane shora popsaným postupem podkladem prvostupňového rozhodnutí, následně docházelo v odvolacím řízení k „násobení“ devolutivního účinku (tedy dle požadavku žalobce k přezkoumání revizního závazného stanoviska nadřízeným orgánem nadřízeného správního orgánu). Nelze odhlížet od účelu, pro který zákon stanoví možnost/povinnost posouzení zákonnosti a věcné správnosti závazného stanoviska postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu. Tím je posouzení odvolací argumentace dotčeným správním orgánem, který je na rozdíl od odvolacího orgánu nadán odpovídajícími odbornými znalostmi na tom kterém úseku výkonu veřejné správy (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 – 63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Úkolem odvolacího orgánu je posoudit, zda (revizní) závazné stanovisko reaguje na všechny odvolací námitky. Pokud tomu tak není, je na místě, aby v součinnosti se správním orgánem nadřízeným správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, zajistil doplnění revizního závazného stanoviska tak, aby mohl přezkoumatelně reagovat na všechny odvolací námitky, k jejichž zodpovězení jsou z hlediska věcné působnosti příslušné právě dotčené orgány.

45. V projednávané věci se již dotčený nadřízený orgán ke stavebnímu záměru vyjádřil (v rámci prvního odvolacího řízení), přičemž tak činil i na podkladu vyjádření účastníků řízení, která mu odvolací orgán v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu zasílá společně s odvoláním a vyjádřením správního orgánu prvního stupně. K odvolání stavebníka se vyjádřil též žalobce (resp. jeho právní předchůdkyně). Nadřízenému dotčenému orgánu tak byl postoj žalobce i jeho výtky vůči stavebnímu záměru známy a mohl na ně reagovat v revizním závazném stanovisku, resp. ve změněném závazném stanovisku (po zrušení revizního závazného stanoviska ve zkráceném přezkumném řízení). Soud akcentuje, že v situacích trvajícího nesouhlasu s povahou rozhodnutí mají jak stavebník, tak vlastník sousedního pozemku možnost brojit proti závaznému stanovisku právě v řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí, v rámci něhož je zákonnost závazného stanoviska přezkoumávána v plné míře.

46. Soud dále připomíná, že smyslem opravných (a dozorčích) prostředků není docílit co nejdelšího trvání řízení tj. účelového zdržování rozhodovacího procesu s cílem oddálení účinků předvídaného rozhodnutí, nýbrž možnost obrany proti nezákonným a nesprávným rozhodnutím. Naplněním požadavku žalobce na provedení odvolacího přezkumu závazného stanoviska v rámci druhého odvolacího řízení orgánem nadřízeným krajskému úřadu (ministerstvem) by v důsledku mohlo dojít k naprostému zacyklení řízení. Tímto způsobem by totiž mohla být opakovaně měněna závazná stanoviska (k odvoláním podaným jednotlivými účastníky řízení) s tím, že v určité fázi řízení by zde již neexistoval správní orgán příslušný k přezkumu závazného stanoviska v odvolacím řízení. Demonstrováno na zde řešené věci by v případě změny závazného stanoviska ministerstvem k odvolání žalobce došlo k vrácení věci stavebnímu úřadu, pro nějž by se změnové závazné stanovisko ministerstva stalo závazným podkladem, následně by na základě odvolání podaného stavebníkem měl toto závazné stanovisko v odvolacím řízení „přezkoumat“ další nadřízený orgán, tj. ministr, jehož stanovisko by se v případě změny opět stalo podkladem pro prvostupňové rozhodnutí a tak dále, tedy v posledku by zde nemusel být žádný správní orgán příslušný k odvolacímu přezkumu závazného stanoviska. Takový výklad § 149 odst. 7 správního řádu je tedy zjevně absurdní.

47. Soud proto shrnuje, že žalovaný, potažmo ministerstvo, ze shora uvedených důvodů nepochybili, nepodrobili-li změněné závazné stanovisko k žalobcově odvolání přezkumu ze strany ministerstva podle § 149 odst. 7 správního řádu a posoudilo-li ministerstvo žádost žalovaného o změnu/potvrzení změněného závazného stanoviska jako podnět k přezkumu podaný správním orgánem. Podkladem pro napadené rozhodnutí správně bylo změněné závazné stanovisko. Otázka, zda se jednalo o dostatečný podklad, tedy zda změněné závazné stanovisko přezkoumatelně reaguje na všechny žalobcovy odvolací námitky, je věcí druhou, a soud se jí proto zabývá níže.

48. Shora uvedené závěry nevyvrací ani poukazy žalobce na rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 20/2013 – 72, a ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63, neboť v tam řešených věcech v rozporu se zákonem vůbec nedošlo k odvolacímu (standardnímu) přezkumu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu (tehdy § 149 odst. 4). To ale není nyní posuzovaný případ, neboť žalovaný v prvním „kole“ odvolacího řízení postupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu a prvostupňové závazné stanovisko podrobil přezkumu jak z hlediska jeho zákonnosti, tak správnosti.

49. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že před vydáním prvostupňového řízení došlo ke zrušení revizního (změnového) závazného stanoviska v přezkumném řízení. Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 – 76, č. 4139/2021 Sb. NSS, zrušení závazného stanoviska (v přezkumném řízení) před vydáním konečného rozhodnutí představuje procesní komplikaci, která může mít v případě řízení o žádosti (zpravidla o povolení nějaké činnosti) negativní časové, případně i ekonomické důsledky pro dotčené osoby, zejména žadatele. Tyto důsledky se však zásadně neliší od jiných procesních úkonů správních orgánů v průběhu správního řízení, jako jsou například výzvy žadateli k předložení či doplnění podkladů pro rozhodnutí, opatřování (dodatečných) podkladů samotným správním orgánem, přerušení řízení nebo (a zejména) zrušení prvostupňového

rozhodnutí odvolacím správním orgánem. Jakkoliv mohou být i jejich dopady na časový průběh řízení citelné, platná právní úprava soudního přezkumu činnosti veřejné správy dává soudům jen velmi omezené možnosti do takových situací zasahovat. Dojde-li k situaci, že je závazné stanovisko v přezkumném řízení zrušeno ještě před vydáním konečného rozhodnutí ve věci, nebylo závazné stanovisko ještě konečným rozhodnutím ve věci „konzumováno“ a obnovuje se procesní situace před jeho vydáním. Je tu totiž stále žádost o jeho vydání, ať již podaná dotčenou osobou nebo správním orgánem příslušným k vydání konečného rozhodnutí. Na ni musí dotčený správní orgán (znovu) reagovat, zpravidla vydáním nového závazného stanoviska (nebude-li dán některý ze zákonných důvodů pro odložení věci či zastavení řízení).

50. Přesně tímto způsobem správní orgány v projednávané věci postupovaly. Krajský úřad poté, co jeho revizní závazné stanovisko ministerstvo zrušilo ve zkráceném přezkumném řízení, vydalo změněné závazné stanovisko a teprve následně vydal městský úřad prvostupňové rozhodnutí. V tomto ohledu tak nelze shledat v postupu správních orgánů žádné pochybení. Změněné závazné stanovisko je nepřezkoumatelné

51. Soud se v návaznosti na shora uvedené dále zabýval námitkami, podle kterých je změněné závazné stanovisko nepřezkoumatelné, neboť nerespektuje závazný právní názor ministerstva a nereaguje řádně na výtky uplatněné žalobcem v průběhu správního řízení.

52. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Podle odst. 7 tohoto ustanovení platí, že pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 – 30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

53. Pokud jde o náležitosti obsahu závazného stanoviska, NSS ustáleně judikuje, že „na obsah závazného stanoviska nelze v plném rozsahu vztáhnout požadavky, které správní řád, případně další právní předpisy kladou na samostatné správní rozhodnutí“ (srov. např. rozsudek ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97, č. 3137/2015 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150, č. 2381/2011 Sb. NSS, nicméně zdůraznil, že „obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí“. Jedině tak je možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jako subsumovaného správního aktu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

54. V rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017 – 32, NSS konstatoval, že „dotčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Nelze po správních orgánech rozumně požadovat,

aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány, povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, jenž řízení vede."

55. Jak zdůraznil NSS v rozsudku ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016 – 65, právě nadřízený dotčený orgán státní správy je primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, přičemž odvolacímu správnímu orgánu pak v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska, je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 7 správního řádu obsahovalo vylíčení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i předestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné.

56. Otázkou, jak mají správní orgány, resp. dotčené orgány reflektovat zohlednit výsledky přezkumného řízení, se zabýval NSS v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, č. j. 5 As 168/2018 – 107, č. 4201/2021 Sb. NSS. V něm uvedl, že rozhodnutí, jímž bylo ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno revizní závazné stanovisko nadřízeného dotčeného orgánu, je podkladem pro další závazné stanovisko, kterým má nadřízený dotčený orgán (zde krajský úřad) povinnost se podle § 97 odst. 3 správního řádu řídit a v rámci požadavků stanovených ve zrušujícím rozhodnutí vydat nové závazné stanovisko. Je taktéž povinností správních orgánů umožnit účastníkům řízení vyjádřit se k závěrům přezkumného řízení a tato vyjádření předat (nadřízenému) dotčenému orgánu, jehož povinností je v novém revizním závazném stanovisko tato vyjádření reflektovat. V této souvislosti NSS zdůraznil povinnost správních orgánů k součinnosti, resp. povinnost dotčených orgánů poskytovat správnímu orgánu rozhodujícímu ve věci samé všechny informace důležité pro řízení, stejně jako povinnost odvolacího orgánu mu poskytnout veškerá vyjádření účastníků k závaznému stanovisku.

57. NSS dále připomněl, že nelze připustit, aby účastníci řízení neměli možnost se v (odvolacím) řízení k potvrzení nebo změně závazného stanoviska (včetně podkladů, z něhož toto potvrzení nebo změna vychází) vyjádřit. Také v takové situaci se totiž nesporně uplatní § 36 odst. 3 správního řádu, jehož smyslem je poskytnout účastníku správního řízení možnost prezentovat správnímu orgánu své stanovisko k podkladům rozhodnutí, které správní orgán shromáždil ve správním řízení. Pokud dojde v souladu se zákonem k doplnění o další podklady pro vydání rozhodnutí, musí být o takovém doplnění účastníci řízení informováni a musí mít možnost se k nově opatřeným podkladům pro vydání rozhodnutí (důkazům) vyjádřit. Přitom je třeba dbát zásady rovnosti účastníků řízení (§ 7 správního řádu), podle které mají dotčené osoby při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Uvedeným právům účastníků řízení musí také odpovídat adekvátní odezva správních orgánů; způsob této reakce záleží na okolnostech konkrétního případu, zejména na procesním postupu, vývoji v řízení a aktivitě účastníků řízení (tj. na obsahu jejich námitek, vyjádření apod.)

58. Stavební úřad před vydáním prvostupňového rozhodnutí umožnil účastníkům řízení seznámit se s podklady pro rozhodnutí (viz sdělení ze dne 5. 5. 2020). V té době již součástí správního spisu bylo jak rozhodnutí ministerstva vydané ve zkráceném přezkumném řízení, tak změněné závazné stanovisko. Stavební úřad tedy postupoval plně v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu a shora citovanou judikaturou, neboť účastníkům řízení neupřel možnost se k nově shromážděným podkladům pro rozhodnutí vyjádřit.

59. Soud nicméně musí přisvědčit žalobním námitkám, podle kterých změněné závazné stanovisko nedostatečně zohlednilo podklad, který pro něj představovalo rozhodnutí ministerstva ve zkráceném přezkumném řízení, a současně nedostatečně (nepřezkoumatelně) reagovalo jak na vyjádření

účastníků řízení v prvostupňovém řízení, tak na odvolací námitky. Tyto nedostatky pak přeneseně dopadají i na napadené rozhodnutí.

60. K otázce respektování právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí ministerstva soud připomíná, že jeho podstatou byl (stručně řečeno) pokyn krajskému úřadu posoudit soulad stavebního záměru s cíli a úkoly územního plánování, zejména zda je stavba v souladu se stávajícím charakter území a nebude ohrožovat využitelnost navazujícího území, a s územním plánem. Krajský úřad měl přihlédnout zejména k tomu, jak jsou v daném území řešeny návaznosti zahrad rodinných domů mezi sebou, případně zda mají opěrné stěny obdobný charakter jako stavební záměr (z hlediska jeho výšky a hmotového působení na sousední pozemek).

61. Krajský úřad ve změněném závazném stanovisku při posouzení souladu stavebního záměru s územním plánem doslovně zopakoval argumentaci uvedenou již v původním revizním závazném stanovisku a doplnil, že není podstatné, zda je obdobný stavební záměr realizován i jinde v území. Tím ale postupoval v přímém rozporu se závazným právním názorem ministerstva, které po krajském úřadu požadovalo, aby se charakterem návazností zahrad a opěrných zdí v území zabýval. Krajský úřad však žádná konkrétní zjištění a závěry stran této skutečnosti ve změněném závazném stanovisku neučinil. Poukázal toliko na značnou míru individuálního přístupu k výstavbě v dané lokalitě, která podle krajského úřadu znamená, že stavební záměr nepůsobí jako výrazný cizí prvek a nenarušuje výraz okolní zástavby.

62. Zde musí soud zdůraznit, že krajský úřad podle svého tvrzení k závěru o existenci tzv. sídelní kaše v území dospěl (jak v původním revizním, tak ve změněném závazném stanovisku) na základě namátkového místního šetření v lokalitě. Ve správním spisu se však nenachází žádný podklad, ve kterém by byla zjištění, která krajský úřad při tomto místním šetření učinil. Není vůbec zřejmé, kdy místní šetření proběhlo, v jaké konkrétní „lokalitě“ (o které ulice či stavby v obci Chrustenice se jednalo) a zda se při něm krajský úřad zaměřil právě na otázku řešení oplocení mezi pozemky. Dané závěry krajského úřadu tak zcela postrádají oporu ve správním spisu a v tom důsledku soud nemůže jejich správnost vůbec přezkoumat. Krajský úřad konkrétněji poukázal pouze na narušený dřívější vesnických charakter lokality, který byl založen podél silnice III. třídy č. XF. Jak nicméně vyplývá z veřejně dostupných zdrojů (např. www.mapy.cz či údaje v katastru nemovitostí), tato pozemní komunikace je od posuzovaného stavebního záměru vzdálena vzdušnou čarou několik stovek metrů a vůbec neprochází lokalitou (zástavbou), v níž se stavba nachází. Uvedená skutečnost proto ještě umocňuje nejasnosti ohledně toho, charakterem jaké lokality se krajský úřad při místním šetření vlastně zabýval a zda tato zjištění mohla být vůbec relevantní z hlediska posouzení stavebního záměru.

63. Konkrétnější z hlediska charakteru zástavby pak krajský úřad ve změněném závazném stanovisku byl ve vztahu ke stavbám pro bydlení. Uvedl, že v lokalitě jsou vedle sebe umisťovány nízkopodlažní bungalovy s nízkým sklonem valbových střech, moderní dřevostavby s pultovými střechami, modernistické vily z pohledového betonu s plochými střechami i domy klasicky vesnické se sedlovou střechou a štíty pobitými dřevěným bedněním. Tato argumentace (odhlédne-li soud od toho, že je ničím nepodložená, resp. podložená toliko poukazem na nijak zdokumentované místní šetření) se zcela míjí s tím, jaký stavební záměr měl krajský úřad posuzovat. Tím bylo oplocení (opěrná zeď), nikoli stavba pro individuální bydlení. Soudu proto vůbec není zřejmé, proč krajský úřad ve změněném závazném stanovisku popisuje typy staveb pro individuální bydlení, aby na základě tohoto tvrzení dospěl k závěru o existenci tzv. sídelní kaše. Uvedený závěr totiž nijak nevypovídá o tom, jak jsou v lokalitě řešeny návaznosti zahrad rodinných domů a jaký charakter mají v lokalitě oplocení a opěrné zdi z hlediska jejich výšky a hmotového působení, což je otázka, na kterou se měl krajský úřad podle závazného právního názoru ministerstva zaměřit v první řadě. Krajský úřad také zcela pominul, že sporné oplocení se nachází na hranici přirozeně svažitého pozemku, resp. v lokalitě, kde nejsou sousední pozemky v rovině. Měl se proto zaměřit zejména na to, jak jsou oplocení (opěrné zdi)

řešeny právě mezi pozemky tohoto typu, zda jsou mezi nimi ploty či opěrné zdi vůbec budovány, a pokud ano, jaký je jejich charakter (např. zda jde o živé ploty, ploty s podezdívkou, či bez ní, jaké mají hmotové parametry apod.). Takovou úvahu však změněné závazné stanovisko zcela postrádá. Soud podpůrně odkazuje na vymezení řešené lokality, kterou provedl orgán územního plánování v negativním závazném stanovisku (viz bod 18 rozsudku). V něm se zaměřil na konkrétní lokalitu, v níž se nachází posuzovaný stavební záměr a v ní je postaveno 11 domů včetně oplocení pozemků ve svažitém terénu. Soud je přesvědčen, že takto vymezená lokalita je z hlediska posouzení stavebního záměru relevantní, a proto by se na ni měl krajský úřad v dalším řízení zaměřit, nikoli posuzovat charakter staveb individuálního bydlení v jiných částech obce.

64. Soud pak k závěrům krajského úřadu dodává, že sama skutečnost, že území nemá pevně daný charakter, nevylučuje možnost posoudit, zda stavební záměr nepůsobí jako výrazný cizí prvek. I za situace, kdy charakter oplocení (příp. opěrných zdí) není jednoznačně určitelný a v území se provedení tohoto typu staveb může značně lišit, bylo možno jistě posoudit, zda se stavební záměr tomu, co je v lokalitě běžné, výrazně nevymyká. Právě v tomto ohledu proto nelze přisvědčit krajskému úřadu, že není podstatné, zda se obdobná stavba oplocení v lokalitě nachází, či nikoli, tedy zda jde (alespoň v některých případech) o běžný způsob oplocení pozemku, neboť toto zjištění může být relevantní pro posouzení otázky „cizorodosti“ stavebního záměru.

65. Vzhledem k tomu, že na zcela shodných (ničím nepodložených, resp. nerelevantních) východiscích krajský úřad založil závěry o souladu stavby s cíli a úkoly územního plánování, dopadají shora uvedené výtky soudu i na tuto část změněného závazného stanoviska. Krajský úřad nedostatečně zjistil charakter daného území a staveb oplocení, které se v něm nacházejí – nemohl proto ani přezkoumatelně posoudit, zda stavba tento charakter narušuje, zda je v rozporu s hodnotami území a urbanistickými, architektonickými či estetickými požadavky.

66. V souvislosti se shora uvedeným pak nelze pominout, a tím se soud dostává k otázce nepřezkoumatelnosti změněného závazného stanoviska z hlediska vypořádání námitek účastníků řízení, že žalobce (a jeho právní předchůdkyně) jak ve vyjádřeních v prvostupňovém řízení (podání ze dne 18. 5. 2020 a 20. 5. 2020), tak v odvolání se závěry změněného závazného stanoviska podrobně polemizovali. Zdůrazňovali zejména, že v lokalitě není umístěno žádné oplocení ve formě několikametrové betonové zdi, ale je řešeno zásadně formou podezdívky o maximální výšce 40 cm, na které je umístěn např. drátěný plot. Oplocení respektuje přirozený svažitý ráz krajiny. Tato tvrzení pak dokládali množstvím fotografií oplocení z dané lokality, na nichž se snažili demonstrovat, že oplocení s podezdívkou je v lokalitě situováno do ulic s komunikací či na hranicích s nezastavitelnými pozemky. Předložili také fotografie k prokázání „standardního“ řešení hranic sousedních pozemků ve svažitém terénu. Namítali také, že záměr je v rozporu s územním plánem, neboť nezachovává morfologii terénu, ačkoli podle územního plánu ji má parcelace v lokalitě vhodně využívat.

67. Jak vyplývá ze shora citované judikatury, povinností správních orgánů a zejména žalovaného bylo se těmito námitkami zabývat a zajistit, aby k nim orgán, který je k tomu příslušný, vydal odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí ve věci. Protože, jak soud vysvětlil shora, již v odvolacím řízení nebyl prostor pro postup podle § 149 odst. 7 správního řádu (nadřízený dotčený orgán již vydal revizní závazné stanovisko, které se stalo podkladem prvostupňového i napadeného rozhodnutí), byl žalovaný povinen v součinnosti s krajským úřadem zajistit, aby byly námitky rozporující soulad záměru s územním plánováním řádně vypořádány. Jinými slovy, žalovaný měl vyjádření účastníků řízení včetně jejich příloh a odvolání předat krajskému úřadu za účelem doplnění změněného závazného stanoviska o vyjádření k uplatněným námitkám. Ze správního spisu však plyne, že stavební úřad ani žalovaný krajskému úřadu tato podání účastníků řízení k vypořádání nepředali. Tyto námitky účastníků řízení tak zůstaly zcela oslyšeny. I v tomto ohledu je tak napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Vzhledem k tomu, že námitky účastníků řízení nebyly dosud řádně

vypořádány, nemůže se jejich důvodností nyní zabývat ani soud, neboť by tím nepřípustně nahrazoval činnost správních orgánů.

68. K námitce, podle které ve změněném závazném stanovisku chybí důvody, pro něž krajský úřad považoval za nesprávné negativní závazné stanovisku orgánu územního plánování, soud konstatuje, že je plně v souladu s hierarchií veřejné správy, že nadřízený orgán posoudí věc nově a jinak. Právní úprava orgánu nadřízenému dotčenému orgánu neukládá výslovně popisovat důvody, na základě kterých došel k odlišnému závěru. Ty ostatně implicitně vyplývají z odůvodnění změněného závazného stanoviska.

69. Soud s ohledem na shora uvedené tedy shrnuje, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu nepřezkoumatelnosti změněného závazného stanoviska. Úkolem žalovaného, potažmo krajského úřadu proto v dalším řízení bude, aby učinil součástí správního spisu postupem souladným se zákonem podklady, ze kterých při vydání změněného závazného stanoviska vycházel tak, aby bylo zřejmé, na základě jakých skutečností zjišťoval skutkový stav. Při zjišťování skutkového stavu se krajský úřad zaměří na relevantní lokalitu, v níž se nachází posuzovaný stavební záměr a na způsob, jakým je v ní řešeno oplocení mezi přirozeně svažitými pozemky. Při formulování svých závěrů pak krajský úřad neopomene řádně se vypořádat i se všemi relevantními námitkami účastníků řízení týkajícími se rozporu stavebního záměru s územním plánem a cíli a úkoly územního plánování.

Soulad s vyhláškou o požadavcích a soukromoprávní námitky

70. Soud se dále zabýval námitkami, které lze i přes nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí věcně vypořádat a které mají význam pro další řízení.

71. Žalobce namítá, že stavba je v rozporu s několika ustanoveními vyhlášky o požadavcích. Nejprve zmiňuje § 20 odst. 1 této vyhlášky, který však toliko ocitoval a doplnil citací z rozsudku NSS ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005 – 116, č. 850/2006 Sb. NSS, k výkladu pojmu „pohoda bydlení“. Takové tvrzení soud nepovažuje za řádně uplatněný žalobní bod, neboť kromě citace ustanovení vyhlášky a judikatury neobsahuje žádná další individualizovaná tvrzení. Soud se proto otázkou rozporu napadeného rozhodnutí s § 20 odst. 1 vyhlášky o požadavcích dále nezabýval. Soud nepominul, že žalobce otázku narušení pohody bydlení vznáší i na jiných místech žaloby, vždy tak ale činí v souvislosti s tvrzeními o rozporu stavby s cíli a úkoly územního plánování podle § 18 a § 19 stavebního zákona (podle žalobce stavba podstatně mění poměry v území). Touto otázkou se již soud zabýval shora, přičemž dospěl k závěru, že dosud nebyla přezkoumatelně vyřešena. Ani z tohoto pohledu se jí proto soud nyní nemůže věcně zabývat.

72. Podle žalobce je dále stavba v rozporu s § 25 odst. 1 vyhlášky o požadavcích, neboť nulový odstup od hranice pozemku neumožňuje její údržbu. Žalovaný na tuto námitku reagoval tvrzením, že u zvoleného technického řešení (železobetonová monolitická zeď) lze předpokládat jeho nulovou údržbu ze sousedních pozemků, na rozdíl např. od dřevěného nebo ocelového oplocení, které vyžadují častější údržbu (např. obnovu nátěru) a lze u nich předpokládat kratší životnost materiálu. Žalovaný (byť výslovně neodkázal na § 25 odst. 1 vyhlášky o požadavcích) tedy zjevně dospěl k závěru, že na vzájemném odstupu v případě této stavby nebylo nutno trvat. Žalobce v žalobě tuto argumentaci žalovaného nijak nezpochybňuje. Soud proto bez dalšího poukazuje na závěry žalovaného vyjádřené v napadeném rozhodnutí. Zdůrazňuje současně, že citované ustanovení vyhlášky reguluje vzájemné odstupy staveb, nikoli odstup staveb od společných hranic pozemků. V nyní řešené věci se žádná žalobcova stavba v blízkosti sporné železobetonové zdi, která by teoreticky mohla bránit její údržbě, vůbec nevyskytuje (rodinný dům na pozemku žalobce je od této zdi vzdálen několik desítek metrů). I proto je tato námitka nedůvodná.

73. Soud se ztotožňuje též se závěrem žalovaného, že s ohledem na typ stavby není na místě aplikace

§ 25 odst. 5 a 6 vyhlášky o požadavcích. Tato ustanovení se vztahují na garáže a další obdobné stavby související a podmiňující bydlení. Nejenže oplocení, resp. opěrná zeď není stavbou obdobnou stavbě garáže, ale je také zřejmé že nejde o stavbu, která by souvisela s bydlením či ho podmiňovala. Jak uvádí sám žalobce, opěrná zeď souvisí stavebně-technicky s terénními úpravami stavebníkova pozemku. Nadto žalobce důvodnost uvedené námitky sám vyvrací v dalších pasážích žaloby argumentací, podle které je stavba opěrné zdi „objektivně zcela zbytečná“, neboť ke srovnání pozemku do roviny za účelem výstavby rodinného domu nemá podle změněné projektové dokumentace dojít. K této argumentaci pak soud uvádí, že nezbytnost či účelnost stavby není zákonným kritériem pro dodatečné povolení stavby. Tato argumentace je tedy v daném případě bezpředmětná.

74. Ke zcela obecným námitkám zhoršení oslunění a osvětlení žalobcova pozemku, omezení výhledu a změně odtokových poměrů dešťové vody soud uvádí, že se jimi žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval. Žalobce závěry žalovaného nijak nezpochybnil, soud proto s ohledem na dispoziční zásadu ovládající soudní řízení správní ve stejné míře obecnosti uvádí, že tyto žalobní námitky nejsou důvodné. Soud přisvědčuje žalovanému, že vzhledem k umístění stavebního záměru podél západní hranice s žalobcovým pozemkem lze imisi spočívající ve ztrátě oslunění či osvětlení v zásadě vyloučit. Nelze také pominout, že sám žalobce opakovaně zdůrazňoval svažitost terénu nad svým pozemkem – i před umístěním stavby tak byl sousední pozemek vyvýšen nad žalobcův, z čehož plyne, že k žádné zásadní změně z hlediska oslunění či osvětlení nemůže dojít. Obdobně posledně uvedené platí též pro tvrzení o omezení výhledu. Co se pak týče změny odtokových poměrů, poukazuje soud na závěry, podle nichž byla likvidace dešťových vod na sousedním pozemku řešena v řízení o umístění a povolení stavby rodinného domu a krytého parkovacího stání na pozemcích parc. č. XA a XB (likvidace dešťových vod do dvou akumulačních jímek s automatickou závlahou pozemku, přičemž v jímce je osazeno ponorné čerpadlo s vedením výtlaku do armaturní šachty). Žalobce uvedené závěry nezpochybnil, netvrdil ani, že by řešení likvidace dešťových vod v souvisejícím řízení bylo nedostatečné či neefektivní a nezabránilo změně odtokových poměrů. I tato námitka je proto nedůvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

75. Soud dospěl k závěru, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí kvůli nepřezkoumatelnosti změněného závazného stanoviska.

76. Zrušil proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud nemůže v řízení o žalobě proti rozhodnutí zrušit přímo změněné závazné stanovisko, jeho nezákonnost může toliko vyslovit v odůvodnění rozsudku. Tím se podkladový úkon v důsledku vysloveného právního názoru soudu stane nadále právně neúčinným, byť nedošlo k jeho formálnímu zrušení. V dalším řízení pak správní orgán může, respektive podle okolností musí, vydat nový podkladový úkon, který bude v souladu se závazným právním názorem soudu (viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016 – 44, č. 3680/2018 Sb. NSS). Soud neshledal důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť je to žalovaný, kdo musí případné vady prvostupňového rozhodnutí v odvolacím řízení odstranit a případně změnit prvostupňové rozhodnutí. Tento postup má přednost před zrušením prvostupňového rozhodnutí a vrácením věci správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení (viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018 – 34, č. 3837/2019 Sb. NSS). V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

## Další články:

- Daňová exekuce
- Cenové rozhodnutí rozporné se zákonem
- Konkordátní smlouva se Svatým stolcem
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Pracovní doba
- Katastr nemovitostí
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Práva dětí
- Určitost sankcionované povinnosti
- Zemědělská půda (exkluzivně pro předplatitele)