



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobců:

a) B. P.,
bytem X,

b) I. H.,
bytem X,

c) J. Š.,
bytem X,

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Martinem
Vlčkem,
sídlem Anglická 521/4, Praha,

proti
žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,
sídlem Zborovská 11, Praha,

za účasti osoby zúčastněné na řízení: A. K.,
bytem X,

zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Pelikánem,
sídlem Máchova 838/18, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2019, č. j. 005052/2019/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2019, č. j. 005052/2019/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému z žalobců na náhradě nákladů řízení částku 10 243,60 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Martina Vlčka, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. 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.“), se žalobci domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu městysu Š. (dále jen „stavební úřad“) ze dne 23. 10. 2018, č. j. 3160/18/SUS/IKa (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně nařídil odstranění stavby kolny na části pozemku p. č. X v katastrálním území Š. U. P. u objektu pro rodinnou rekreaci (rekreační chaty) č. ev. X (dále jen „stavba kolny“).

Obsah žaloby

2. Žalobci uvádí, že jsou podílovými spoluvlastníky rekreační chaty č. ev. X na pronajatém pozemku p. č. X v k. ú. Š. U. P. postavené v roce 1932. Kolna o rozměrech 2,55 x 4,1 m se sedlovou střechou o výšce 3 m byla postavena na pronajatém pozemku p. č. X v roce 1993 jako doplňková stavba k rekreační chatě se souhlasem tehdejších vlastníků pozemku B. K. a B. K.. Po dokončení byla přihlášena k dani z nemovitosti. V roce 2013 byly pozemky převedeny panem B. K. do vlastnictví jeho manželky, osoby zúčastněné na řízení, která dala podnět k jejich odstranění.
3. Žalobci předně namítají, že správní orgány nezohlednily dobu výstavby kolny a skutečnost, že jde pouze o doplňkovou stavbu ke stavbě rekreační chaty. Dle žalobců stavba kolny v roce 1993 a ani později nevyžadovala územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení. K tomu poukazují na § 139b zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen „zákon č. 50/1976 Sb.“, a § 103 odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen „stavební zákon“. Výzvu stavebního úřadu k podání žádosti o dodatečné stavební povolení žalobci považují za neodůvodněnou a zavádějící. Dále namítají, že na danou věc nelze aplikovat právní předpisy a územní plán, které byly vydány až po dokončení stavby kolny. Uvádí, že pro rekreační chatu bylo vydáno stavební povolení před účinností zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „lesní zákon“), a rekreační chata ani doplňková stavba udělení výjimky nevyžadovaly.
4. Žalobci dále zdůrazňují, že stavba byla postavena na pronajatém pozemku s vědomím jeho vlastníků a v roce, kdy byla dokončena, byl stavebnímu úřadu postoupen její náskres v rámci tzv. ohlášky. Žalobci se domnívají, že správní orgány neměly nad rámec zákona požadovat dodatečné povolení stavby kolny, neboť jim ke stavbě v souladu se zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), vzniklo právo stavby,

jelikož uplynula vydržecí doba deseti let dle § 1091 odst. 2 občanského zákoníku a jsou splněny i podmínky pro vydržení dle § 1095 občanského zákoníku. Žalobci se domáhají určení vydržení práva stavby u civilního soudu.

Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že žalobci argumentují shodně jako v podaném odvolání a nepředkládají žádné nové důkazy. Žalovaný má za to, že v napadeném rozhodnutí uvedl podstatné důvody, pro které bylo nutné nařídit odstranění stavby kolny dle § 129 odst. 1 stavebního zákona.

Replika žalobců

6. Žalobci v replice k vyjádření žalovaného uvádí, že stavba kolny byla postavena v roce 1992 a prokazatelně existuje od roku 1993, což plyne z přiznání k dani z nemovitostí na rok 1993. Ke stavbě byl dán souhlas tehdejšího vlastníka. Opakují, že ke stavbě nebylo třeba územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení. Doplnili, že určení vydržení práva stavby se domáhají v řízení vedeném u Okresního soudu Praha-západ pod sp. zn. 8 C 100/2019.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

7. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření uvádí, že nebylo prokázáno, že stavba kolny existuje 26 let. Tvrdí, že stavba v realizované podobě nebyla s bývalými vlastníky projednána. Poukazuje na to, že stavba stojí na lesním pozemku, přičemž všechny lesní pozemky musí být účelně využívány k plnění funkcí lesa, což upravuje lesní zákon a dříve tak stanovil zákon č. 61/1977 Sb., o lesích (dále jen „zákon o lesích“). K tomu cituje § 4 odst. 1, 2 a 6 zákona o lesích. Zdůrazňuje, že umístění stavby kolny neumožňuje samotný charakter pozemku p. č. X, který plní funkci lesa. K odnětí plnění funkcí lesa dle lesního zákona ani vyjmutí z lesního půdního fondu podle zákona o lesích nikdy nedošlo a osoba zúčastněná na řízení ani předchozí vlastníci pozemku příslušnou žádost nepodali. Stavba kolny tak nemohla být realizována se souhlasem vlastníka pozemku. Dle osoby zúčastněné na řízení nelze souhlasit s argumentem žalobců o nepotřebnosti územního rozhodnutí, stavebního povolení nebo ohlášení. Osoba zúčastněná na řízení odmítá, že by žalobci od roku 1993 řádně, poctivě a v dobré víře drželi právo stavby.

Doplnění žaloby

8. Žalobci v podání došlém soudu dne 3. 9. 2020 uvedli, že řízení vedené u Okresního soudu Praha-západ pod sp. zn. 8 C 100/2019 bylo pravomocně skončeno. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 6. 2020, č. j. 24 Co 74/2020-78, rozhodl o odvolání žalobců tak, že potvrdil rozsudek soudu prvního stupně, jímž byla jejich žaloba zamítnuta. Žalobci doplnili argumentaci s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19. Vytýkají žalovanému, že v napadeném rozhodnutí neposoudil jejich odvolání z toho hlediska, že odstranění „černé stavby nebo neoprávněné stavby“ není sankcí, jak vyplývá z uvedeného nálezu. Žalobci mají za to, že napadeným rozhodnutím bylo porušeno jejich právo na spravedlivý proces a právo vlastnit majetek zaručené čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Rozhodnutí o odstranění stavby postavené v roce 1992 se souhlasem předchozího vlastníka pozemku považují za nepřiměřený zásah do svého

vlastnického práva. Stavba kolny závažně nezasahuje do veřejného práva ani práv jiných subjektů. Změnou hmotněprávní úpravy stavba spadá pod povinnost povolování, které dříve nevyžadovala. Z uvedeného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že racionalitu přijatého řešení je třeba posuzovat optikou míry nezákonnosti a každou stavbu posuzovat podle okolností případu. Dále žalobci poukázali na náleze Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02. Dle žalobců by se měla existence kůlny řešit podle zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), a stávající stav by měl být uveden do souladu s evidencí nemovitostí.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť účastníci na výzvu soudu nesdělili, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasili, a má se tedy za to, že s tímto postupem souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Nadto soud dospěl k závěru, že je na místě postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Správní orgán I. stupně oznámením o zahájení řízení ze dne 18. 9. 2015, č. j. 3397/15/SUS/IKa, oznámil žalobcům aj. K. jako vlastníkům stavby zahájení řízení o odstranění stavby kolny a zpevněných ploch u rekreační chaty č. ev. X na pozemku p. č. X v k. ú. Š. podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Současně nařídil ústní jednání na 13. 10. 2015 a poučil vlastníky stavby, že mohou podat žádost o dodatečné povolení stavby do 30 dnů od zahájení řízení.
11. Vlastníci stavby v písemném vyjádření ze dne 5. 10. 2015 uvedli, že první část chaty byla postavena v roce 1963 a téhož roku byly zhotoveny úzké betonové chodníčky. Vzhledem k tomu, že chata stojí ve svahu, musely být postaveny zídky za chatou, aby se zabránilo jejímu možnému zavalení a poškození. Po dokončení druhé části chaty v roce 1972 byly položeny betonové dlaždice, postavena zídka jako obrana proti zavalení a schody z kamenů. Tyto zpevněné plochy byly zkolaudovány s chatou dne 3. 7. 1977 a nebylo požadováno jejich odstranění. V roce 1992 se informovali na lesní správě, co je třeba vyřídit, jestliže chtějí postavit dřevěnou kůlnu o rozměrech cca 2 x 4 m. Bylo jim sděleno, že stavba těchto rozměrů nevyžaduje stavební povolení, a bylo jim doporučeno, aby věc s ohledem na restituci projednali s vlastníky pozemku. Vlastníci pozemku B. K. a B. K. se stavbou souhlasili. Žalobci nevěděli, že je stavbu třeba ohlásit na stavebním úřadu. Stavbu kolny uvedli dne 6. 5. 1993 v přiznání k dani z nemovitostí.
12. Dne 13. 10. 2015 při ústním jednání spojeném s ohledáním na místě stavební úřad zjistil, že cca 6 m jihovýchodně od rekreační chaty č. ev. X je na pozemku p. č. X umístěna stavba kolny o rozměrech 2,55 x 4,1 m se sedlovou střechou s výškou hřebene cca 3 m. Na jihozápadní straně je zpevněná plocha 2 x 2 m z kamene, který je z části zasazen do betonu, na niž směrem k chatě navazují betonové dlaždice šíře 1,5 m, na které dále navazuje kamenná zídka zpevněná betonem v délce 6 až 6,5 m. Kolem chaty je betonová dlažba šířky 0,5 m, na kterou navazuje schodiště se čtyřmi stupni z betonových dlaždic šířky 0,5

m. Na západní a jižní straně chaty jsou kamenné zídky od 0,8 do 1,2 m. Vlastníci stavby při jednání odkázali na písemné prohlášení ze dne 5. 10. 2015. Osoba zúčastněná na řízení jako vlastník pozemku p. č. X uvedla, že trvá na odstranění kůlny. Správní orgán I. stupně sdělil žalobcům, že pokud bude podána žádost o dodatečné povolení stavby, povede řízení o této žádosti, v opačném případě bude pokračováno podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

13. Vlastníci stavby požádali v podání ze dne 10. 10. 2015 došlém stavebnímu úřadu dne 26. 10. 2015 o dodatečné povolení stavby kolny. Uvedli, že stavba byla zahájena a ukončena v roce 1992.
14. Usnesením ze dne 30. 10. 2015 správní orgán I. stupně řízení o odstranění stavby kolny přerušil podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.
15. Žádost vlastníků stavby o její dodatečné povolení byla zamítnuta rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 9. 9. 2016, č. j. 2935/16/SUS/IKa. Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 12. 2016, č. j. 001281/2017/KUSK, zamítl odvolání a toto rozhodnutí potvrdil. Správní orgány dospěly k závěru, že nebyly splněny podmínky dle § 129 odst. 3 písm. a) a b) stavebního zákona. Konstatovaly, že stavba je provedena v rozporu s cíli územního plánování, neboť je v rozporu s územním plánem obce Štěchovice schváleným obecně závaznou vyhláškou č. 3/2005, v němž je pozemek p. č. X zařazen v neurbanizovaném území v zóně LE – plochy s převahou stromového patra – lesy; stavba je umístěna na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje, stavebníci nepředložili nezbytné souhlasné stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí, a neprokázali právo manipulovat s předmětnou stavbou na základě dohody s vlastníkem pozemku.
16. Podáním došlým stavebnímu úřadu dne 20. 2. 2017 požádali vlastníci stavby o obnovu řízení o dodatečném povolení stavby.
17. Dne 24. 4. 2017 vydal Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, stanovisko č. j. MUCE 25269/2017 OŽP/Rad (dále jen „stanovisko Městského úřadu Černošice“), v němž jako orgán státní správy lesů vyjádřil nesouhlas s dodatečným povolením stavby kůlny. Poukázal na § 11 odst. 1 a 4 a § 13 odst. 1 lesního zákona. Konstatoval, že využití pozemku určeného k plnění funkcí lesa pro rekreační stavbu vyžaduje výjimku v podobě odnětí zastavěné části pozemku plnění funkcí lesa dle § 15 odst. 1 lesního zákona. Dle § 15 odst. 2 lesního zákona musí být odnětí pro rekreační chaty v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. Novou rekreační stavbou se rozumí nejen nové stavby projednávané před realizací, ale i stavby existující bez právního podkladu (povolení). Rekreační stavbou jsou kromě rekreační chaty též další doplňkové (vedlejší) stavby, které s hlavní stavbou souvisí. Stavba kůlny na lesním pozemku, resp. odnětí plnění funkcí lesa v její prospěch, nemá oporu v územním plánu. Územní plán sídelního útvaru Š. vymezil chatu č. ev. X jako funkční plochu RXX, tj. plochy individuální pobytové rekreace v rozporu s ochranou přírody (stavby převážně na lesních pozemcích podél Vltavy a Kocáby). Přilehlý lesní pozemek je součástí plochy LE, tj. lesy, plochy s převahou stromového patra. V plochách RXX platí, že budou postupně navraceny ke své původní přírodní funkci. Plochy LE jsou součástí neurbanizovaného území, ve kterém jsou podle obecně závazné vyhlášky obce Š. č. 3/2005 přípustné pouze taxativně vyjmenované stavby, mezi nimiž nejsou stavby pro individuální rekreaci uvedeny. Pro katastrální území Š. U. P. a M. platí zákaz umísťování objektů individuální rekreace. Jelikož trvalé odnětí dotčené části lesního pozemku, na němž je kůlna postavena, není možné, nelze udělit souhlas

k jejímu dodatečnému povolení. Byla-li by stavba projednána řádným postupem, nebyl by souhlas vydán, a proto nelze souhlasit ani s jejím dodatečným povolením. Obdobně nebyl udělen souhlas k dodatečnému povolení jiné stavby ve stejné lokalitě, nepovolené přístavby rekreační chaty č. ev. X. Souhlas vlastníka pozemku nemůže zhojit absenci povolení vyžadovaného právními předpisy. Výstavba na pozemcích určených k plnění funkcí lesa podléhá speciálnímu režimu. I stavby, pro něž není třeba povolení podle stavebního zákona, podléhají souhlasu podle lesního zákona.

18. Žádost vlastníků stavby o obnovu řízení o dodatečném povolení stavby byla zamítnuta rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 9. 6. 2017, č. j. 2070/17/SUS/IKa, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 7. 2018, č. j. 090790/2018/KUSK.
19. Sdělením ze dne 23. 8. 2018 správní orgán I. stupně informoval účastníky, že pokračuje v řízení zahájeném dne 18. 9. 2015 ve věci kolny a zpevněných ploch u rekreační chaty č. ev. X na pozemku p. č. X. Současně poučil účastníky, že se mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí ve lhůtě 10 dnů od doručení tohoto sdělení.
20. Dne 23. 10. 2018 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí, jímž podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil vlastníků odstranění stavby kolny a stanovil pro ně podmínky. Konstatoval, že stavba kolny je provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Terénní úpravy ve formě kamenných zídek a zpevněných ploch z kamenů nevyžadují dle § 80 odst. 3 písm. a) a b) stavebního zákona územní rozhodnutí ani územní souhlas. Shrnl průběh předchozího řízení a řízení o dodatečném povolení stavby. Uvedl, že zjistil, že stavba kolny je provedena v rozporu s územním plánem obce Š., který byl schválen obecně závaznou vyhláškou č. 3/2005. Stavba je provedena na cizím pozemku a nebylo doloženo právo stavbu provést. Dále uvedl, že stavba je v rozporu se zvláštními předpisy, k čemuž poukázal na stanovisko Městského úřadu Černošice. Uvedl, že na základě provedeného dokazování rozhodl o odstranění stavby provedené v rozporu s právními předpisy.
21. Proti prvostupňovému rozhodnutí podali vlastníci stavby včasné odvolání, v němž namítali nesprávné posouzení věci. Vyjádřili názor, že je stavební úřad nesprávně poučil. Poukázali na § 103 odst. 1 písm. e) bod 1 stavebního zákona. Měli za to, že řízení o dodatečném povolení stavby nemuselo a nemělo být vedeno. Namítali, že stanovisko Městského úřadu Černošice opomíjí skutečnost, že lesní zákon neplatil v době zhotovení stavby. Dále namítali, že požadavek souladu s územně plánovací dokumentací se vztahuje k odnětí nebo omezení pro nové stavby pro rekreaci. Namítli, že žalovaný měl při přezkoumání stanoviska Městského úřadu Černošice zjistit rozpor posouzení mezi stavem existujícím dvacet let a zamýšleným záměrem, který je upraven zákonem platným v době rozhodování. Nesouhlasili též s tím, že by zábor pozemků určených k plnění funkcí lesa bylo možné dle § 13 odst. 1 lesního zákona povolit jen v mimořádně odůvodněných případech. Uvedli, že ústavně zaručené vlastnické právo jednotlivce požívá stejné ochrany jako majetek státu. Orgán ochrany přírody by měl hodnotit objektivně existující stav ze všech hledisek vymezených právní úpravou bez nespécifikovaných nadřazených zájmů. Zrušení prvostupňového rozhodnutí umožní účastníkům dosáhnout dohody s orgánem životního prostředí a zemědělství o vydání závazného stanoviska alespoň k dočasnému odnětí pozemku plnění funkcí lesa a v případě rozporných stanovisek se domáhat projednání u soudu. Dle názoru vlastníků stavby je její existence možná i při respektování účelu lesního zákona.

22. Stavební úřad ve stanovisku k odvolání k námitce týkající se § 103 stavebního zákona uvedl, že uvedené stavby vyžadují územní souhlas nebo územní rozhodnutí a že v případě stavby postavené bez opatření či povolení nelze § 103 stavebního zákona aplikovat.
23. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření uvedla, že jako vlastník pozemku s odvoláním nesouhlasí a považuje je za účelovou snahu oddálit výkon rozhodnutí.
24. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. Konstatoval, že vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad s ohledem na pravomocně ukončené řízení o dodatečném povolení stavby nařídil prvostupňovým rozhodnutím odstranění stavby. Žalovaný s odkazem na § 129 odst. 4 stavebního zákona konstatoval, že stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy, zejména lesním zákonem a územně plánovací dokumentací. Dle údajů katastru nemovitostí je stavba postavena na pozemku vedeném v druhu pozemku jako lesní pozemek. Při posuzování staveb umístovaných na těchto pozemcích je třeba respektovat lesní zákon, zejména § 11, § 13 odst. 1 a § 15 lesního zákona. Smyslem těchto ustanovení je ochrana pozemků určených k plnění funkce lesa. Předmětná stavba na nich může být umístěna pouze v souladu s územně plánovací dokumentací a za předpokladu udělení výjimky dle § 13 odst. 1 (odnětí z pozemků určených k plnění funkce lesa). Orgán státní správy lesů zjistil, že stavba se nachází na ploše LE, v níž předmětnou stavbu umístit nelze. Dále citoval § 13 odst. 1 lesního zákona. Doplnil, že dotčený pozemek je ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, která s dodatečným povolením stavby nesouhlasí, a nelze tak předpokládat, že požádá o výjimku. Nelze uplatnit institut veřejného zájmu, neboť předmětný zájem je soukromý. Uvedl, že o odvolacích námitkách týkajících se závazného stanoviska Městského úřadu Černošice bylo pravomocně rozhodnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 7. 2018, č. j. 090790/2018/KUSK.

Posouzení žalobních bodů

25. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
26. Podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníku pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám. Podle odstavce 4 citovaného ustanovení u stavby podle odstavce 1 písm. d) stavební úřad nenařídí odstranění stavby, pokud nebylo prokázáno porušení právních předpisů nebo vlastník porušení právních předpisů dodatečně napravil; stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví usnesením poznamenaným do spisu. Dodatečné povolení se nevydává.
27. Soud se nejprve musel zabývat tím, zda lze napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů věcně přezkoumat. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu posuzující orgán vyšel a jak o něm uvažil. Správní orgán je povinen se řádně vypořádat s námitkami

účastníků (§ 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) plyne, že „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). V rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, NSS konstatoval, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti.“ Rovněž Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci je jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, či ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01). Současně platí, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Institut nepřezkoumatelnosti nelze vztáhnout na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23).

28. V daném případě soud dospěl k závěru, že z napadeného rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím, s nímž tvoří jeden celek, není zcela zřejmé, jak žalovaný posoudil klíčovou otázku, a totiž naplnění zákonných předpokladů pro odstranění stavby, zejména zda jde o stavbu „nepovolenou“ dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, u níž bylo na místě vést řízení o jejím dodatečném povolení, nebo zda jde o stavbu, která územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby nevyžadovala, ale byla provedena v rozporu s právními předpisy [§ 129 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 129 odst. 4 stavebního zákona].
29. Stavební úřad pouze bez jakéhokoli bližšího odůvodnění konstatoval, že zjistil, že stavba je provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem [zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí]. Stavební úřad přitom v prvostupňovém rozhodnutí nevysvětlil, jaké rozhodnutí či opatření dle stavebního zákona měla stavba kolny vyžadovat, a to i s ohledem na dobu jejího provedení, kterou se stavební úřad a následně ani žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabývali. Žalobci přitom v průběhu řízení tvrdili, že pojali úmysl realizovat stavbu kolny v roce 1992 a přihlásili ji k dani z nemovitostí v roce 1993. Dle tvrzení žalobců tedy byla stavba provedena před nabytím účinnosti

stavebního zákona. Z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, kdy dle názoru stavebního úřadu stavba vznikla (osoba zúčastněná na řízení v řízení před soudem namítá, že tvrzení žalobců ohledně doby vzniku stavby nebylo prokázáno) a proč stavební úřad posuzoval legalitu stavby pouze podle stavebního zákona, který nebyl v době vzniku dle tvrzení žalobců platným, natož účinným právním předpisem.

30. Žalovaný konstatoval, že stavební úřad rozhodl o odstranění stavby s ohledem na pravomocné zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, aniž v návaznosti na odvolací námítky jasně uvedl, zda byl dle žalovaného tento postup na místě, tedy zda šlo o stavbu, která vyžadovala rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon je nahrazující, a jaké rozhodnutí či opatření též s ohledem na dobu svého vzniku měla přesně stavba vyžadovat. Z odkazu na § 129 odst. 4 stavebního zákona a citaci § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona lze usuzovat, že žalovaný dospěl k odlišnému závěru než stavební úřad, a totiž že jde o stavbu, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, tedy stavbu, u které se dodatečné povolení nevydává. Závěr o důvodnosti odstranění stavby tedy založil na jiném právním důvodu, a totiž na rozporu stavby s lesním zákonem. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přes odvolací námítky žalobců neozřejmil, proč bylo na místě posuzovat legalitu stavby, která dle žalovaného nevyžadovala rozhodnutí ani opatření stavebního úřadu, dle lesního zákona, a z jaké doby vzniku stavby vycházel. Žalovaný se nikterak nevypořádal s argumentací žalobců uplatněnou v odvolání, v němž namítali, že stavbu nelze posuzovat dle lesního zákona, který v době jejího provedení neplatil. Byť byla tato námitka vztažena ke stanovisku Městského úřadu Černošice, bylo třeba, aby se žalovaný s touto námitkou vypořádal, jestliže napadené rozhodnutí založil právě (pouze) na rozporu stavby s lesním zákonem. Ostatně stavební úřad své konstatování o rozporu provedení stavby se zvláštními právními předpisy spojil (bez bližšího odůvodnění) s odkazem na toto stanovisko. Žalovaný ve vztahu k námitkám týkajícím se stanoviska Městského úřadu Černošice uvedl, že o nich bylo pravomocně rozhodnuto rozhodnutím ze dne 11. 7. 2018 pod č. j. 090790/2018/KUSK, uvedené rozhodnutí se však touto otázkou nezabývalo. Nadto je třeba odlišovat posouzení relevantního právního stavu pro účely řízení o dodatečném povolení stavby (ke dni rozhodnutí správních orgánů) a pro účely rozhodnutí o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. d) a odst. 4 stavebního zákona (ke dni provedení stavby).
31. Soud za této situace nemohl pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů přistoupit k věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobních námitek, neboť mu nepřísluší nahrazovat činnost správních orgánů.
32. K vyjádření osoby zúčastněné na řízení soud uvádí, že její argumentace nemůže zhojit výše uvedený nedostatek řádného odůvodnění napadeného rozhodnutí.
33. K námitkám žalobců doplněným v podání došlém soudu dne 3. 9. 2020, jimiž žalobci vytýkali žalovanému, že podané odvolání neposuzoval z toho hlediska, že odstranění stavby není sankcí, a namítali, že rozhodnutí o odstranění stavby představuje nepřiměřený zásah do jejich vlastnického práva, soud uvádí, že jde o nové žalobní body, nikoli pouhé rozvinutí některé z včasných žalobních námitek. Dle § 71 odst. 2 s. ř. s. může žalobce žalobu rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Jelikož tyto žalobní body byly uplatněny až po lhůtě k podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s., soud se jimi věcně nezabýval. Lze nicméně poznamenat, že s ohledem na uvedený nedostatek důvodů by nebylo možné se zabývat ani otázkou nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva žalobců.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

34. Soud z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný v dalším řízení zejména řádně vypořádá námitky žalobců, posoudí, zda a případně jaké rozhodnutí či opatření stavebního úřadu stavba vyžadovala v době svého vzniku a jaký je režim stavby z hlediska pozdější právní úpravy, a odůvodní, proč je na místě na danou věc aplikovat lesní zákon. S ohledem na žalobní návrh soud připomíná, že zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně je věcí úvahy soudu a leží mimo dispoziční sféru účastníků řízení. Není procesním právem žalobců domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007 č. j. 1 As 60/2006-106, č. 1456/2008 Sb. NSS). V daném případě není vyloučeno, aby výše popsané vady napadeného rozhodnutí napravil žalovaný.
35. Soud vycházel z údajů obsažených ve správním spise, jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). S ohledem na vyslovený právní názor soud pro nadbytečnost neprovedl důkazy, které označili žalobci, neboť se pro nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nezabýval posouzením věci samé.
36. O náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobci byli ve věci zcela úspěšní, a mají tedy právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení. Náklady sestávají ze zaplacených soudních poplatků za žalobu a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši celkem 12 000 Kč a z nákladů na zastoupení advokátem. 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“). Za zastoupení každého z žalobců náleží zástupci odměna za dva účelné úkony právní služby (převzetí a přípravu zastoupení a sepsí žaloby) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, přičemž dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu náleží zástupci za každou zastupovanou osobu odměna snižená o 20 %, tedy ve výši 2 480 Kč. Soud nepřiznal odměnu za sepsí repliky k vyjádření žalovaného, v němž žalovaný pouze odkázal na napadené rozhodnutí, neboť neobsahuje žádnou novou argumentaci, která nebyla, resp. nemohla být uplatněna již v žalobě. Soud nepovažoval za účelný úkon právní služby ani doplnění žaloby došlé soudu dne 3. 9. 2020, neboť námitky vznesené nad rámec původní žalobní argumentace soud posoudil jako opožděné, přičemž včas uplatněné žalobní body nebyly tímto podáním významně rozvinuty. Vedle odměny přísluší zástupci žalobců též náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby ve výši 300 Kč za úkon dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, tedy celkem 600 Kč. Soud připomíná, že za společné úkony při zastupování více osob přísluší ke každému úkonu pouze jedna paušální náhrada výdajů (viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013-138, nebo ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 95/2014-13, a ustálená judikatura Nejvyššího soudu, např. usnesení ze dne 24. 6. 2013, sp. zn. 32 Cdo 3295/2012, ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. 21 Cdo 42/2014, 21 Cdo 43/2014, ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. 29 Cdo 239/2014, či rozsudek ze dne 20. 10. 2016, sp. zn. 25 Cdo 173/2016). Jelikož zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí náhrady nákladů každého z žalobců též náhrada této daně ve výši 1 083,60 Kč,

kterou je zástupce žalobců povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Každému z žalobců tak náleží na náhradě nákladů řízení částka 10 243,60 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit dle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobců, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 12. listopadu 2020

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