



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: D. Š., narozena x. x. xxxx, bytem K. V.,
zastoupena: Mgr. Dušan Zach, advokát, Na Zámecké 457/5, 140 00
Praha 4,

proti
žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje, se sídlem Závodní 353/88, 360
21 Karlovy Vary

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: L. P., narozen x. x. xxxx, bytem K. V.
zastoupený: J. K.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2019, č. j. KK/577/SÚ/19-3,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 22. 8. 2019, č. j. KK/577/SÚ/19-3, se zrušuje v rozsahu, v němž byl potvrzen výrok č. II. rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 7. 5. 2019, č. j. 5374/SÚ/19.
- II. Rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 7. 5. 2019, č. j. 5374/SÚ/19, se zrušuje v rozsahu výroku č. II.
- III. Věc se v uvedeném rozsahu vrací žalovanému.
- IV. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 17 507,78 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Dušana Zacha, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

V. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Předmět řízení

1. Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2019, č. j. KK/577/SÚ/19-3 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“), k odvolání žalobkyně částečně změněno rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary (dále též „*správní orgán I. stupně*“ či „*stavební úřad*“) ze dne 7. 5. 2019, č. j. 5374/SÚ/19 (dále též „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“) vydané v řízení o nařízení odstranění stavby Ocelový přístřešek, zděné komínové těleso a zděné ohrazení se schodištěm na pozemku st. p. X, X v k. ú. X, jejímž vlastníkem je osoba zúčastněná na řízení pan L. P. (dále též „osoba zúčastněná na řízení“ či „*stavebník*“).
2. Správní orgán I. stupně svým rozhodnutím nařídil ve výroku č. I. stavebníkovi – osobě zúčastněné na řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „*stavební zákon*“) odstranění ocelového přístřešku, zděného ohrazení se schodištěm a komínového tělesa. Současně dle stejného ustanovení stavebního zákona ve výroku č. II. nenařídil odstranění stavebních úprav budovy č. e. X na st. p. X v k. ú. X, zpevněné plochy a dřevěného schodiště. Výrokem č. III uložil stavebníkovi nahradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč a ve výroku č. IV. stanovil podmínky pro odstranění stavby.
3. Žalovaný napadením rozhodnutím rozhodl tak, že:
„**A)** podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se **rozhodnutí stavebního úřadu** č. j. 5374/SÚ/19 (sp. zn. 14445/SÚ/15/Eg) ze dne 7. 5. 2019

mění tak, že:

Ve výrokové části **IV.** rozhodnutí se text ve znění: Stanoví podmínky pro odstranění stavby:

1. Stavba ocelového přístřešku a komínového tělesa bude odstraněna nejpozději do 30. 6. 2019.
2. Stavba zděného ohrazení se schodištěm bude odstraněna nejpozději do 2 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

mění, a to tak, že po provedené změně zní takto:

Stanoví podmínky pro odstranění stavby:

1. Stavba ocelového přístřešku a komínového tělesa bude odstraněna nejpozději do 4 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.
2. Stavba zděného ohrazení se schodištěm bude odstraněna nejpozději do 4 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

B) Zbývající část rozhodnutí č. j. 5374/SÚ/19 (sp. zn. 14445/SÚ/15/Eg) ze dne 7. 5. 2019 se podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu potvrzuje.“

Žaloba

4. V úvodu žaloby žalobkyně nejprve rozsáhle zrekapitulovala dosavadní průběh správního

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

řízení a obsah napadeného rozhodnutí a dále vymezila jednotlivé žalobní námitky.

5. Předně žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je nezákonné a jeho vydáním byla zkrácena na svých právech. Napadené rozhodnutí spočívá na nesprávných skutkových závěrech a nesprávném právním posouzení. Ke stavebním úpravám budovy [v žalobě uvedeno pod bodem a)] žalobkyně namítala následující:
 - a. Správní orgány nesprávně zhodnotily důkazy, z nichž je patrné původní uspořádání a využití budovy, jakož i následné změny budovy prováděné stavebníkem. Konkrétně pominuly důkazy – znalecké posudky ze dne 15. 4. 1995 a 14. 2. 2007 a letecké snímky na internetových stránkách www.cuzk.cz a www.mapy.cz. Žalovaný nesprávně akceptoval odůvodnění správního orgánu I. stupně, že nebylo možné odstranění této části stavby nařídit, neboť jejich provedení nebylo prokázáno způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Na základě zjištění vyplývajících z uvedených důkazů, bylo možno porovnat současný stav budov s původním stavem a posoudit, zda stavební úpravy vyžadovaly ohlášení stavebnímu úřadu či stavební povolení. Rozhodnutí o nenařízení odstranění stavebních úprav budovy odůvodněné tím, že nebyly k dispozici důkazy k porovnání stavu budovy před a o provedení úprav, nemá oporu v provedeném dokazování.
 - b. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že potvrzení stavebního úřadu o existenci stavby ze dne 20. 6. 2007 bylo vydáno na podkladě znaleckého posudku ze dne 14. 2. 2007, není tedy pravdou, že by uvedené potvrzení bylo vydáno bez jakéhokoli podkladu prokazujícího stav stavby v té době.
 - c. Při vydání napadeného rozhodnutí nebylo dále přihlédnuto k obsahu projektové dokumentace vypracované dne 1. 12. 2015 projektantkou L. B.. Z projektové dokumentace totiž vyplývá jiné určení stavebních úprav ve 2. NP budovy, než jak jej popisoval stavební úřad resp. žalovaný. Toto představuje podstatnou vadu napadeného rozhodnutí.
 - d. Žalobkyně správním orgánům dále vytkla, že stavební úřad v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 9. 12. 2015 změnil hodnocení stavebních úprav z hlediska účelu využití budovy (v podnětu žalobkyně ze dne 4. 11. 2015 jsou stavební úpravy popsány jinak), aniž by to odůvodnil konkrétními důkazy či jinými skutečnostmi.
 - e. Dále žalobkyně uvedla, že nesouhlasí s názorem žalovaného, že vinou žalobkyně není k dispozici pasport stavby, v důsledku čehož nelze doložit rozsah stavebních úprav a změnu užívání. Pasport si měl nechat vypracovat a schválit stavebník, přičemž nemožnost využití pasportu musí jít k tíži stavebníka (ostatně takto se vyjádřil i žalovaný ve svém původním rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019).
 - f. Nebylo přihlédnuto k tomu, že stavební úpravy budovy odporují územně plánovací dokumentaci, v níž je dané území vedeno jako území výroby zemědělské, kde je přípustné umisťovat zařízení zemědělské výroby a dle vyjádření dotčeného orgánu územního plánování je umístění skladu, dílny a kanceláře přípustné pouze za předpokladu, že jejich využití bude souviset se zemědělskou činností. V budově však není provozována zemědělská činnost, nýbrž výroba a montáž plastových oken a výroba pelet.
 - g. Některé stavební úpravy spočívaly ve zbudování zcela nových konstrukcí (krov, nástavba, nově zbudovaná okna), a je tedy zřejmé, že se nemohlo jednat o udržovací práce a tyto úpravy tedy vyžadovaly opatření nebo povolení stavebního úřadu. Toto

b. Nesprávné je odůvodnění nenařízení odstranění stavebních úprav tím, že budova nebyla k zemědělským účelům dlouhodobě využívána, že stavebník ji nabýval za účelem jejího využití ke skladování a výrobě a že stavebník provedl úpravy v dobré víře ke zlepšení stavebnětechnického stavu. Skutečný stav užívání budovy nemá dle žalobkyně vliv na určení způsobu jejího využití dle územně plánovací dokumentace. Stavebník měl požádat o změnu územního plánu obce a následně požádat o stavební povolení. Stavební úpravy navíc nebyly provedeny ani ke zlepšení stavebnětechnického stavu, ale byly provedeny v takovém rozsahu, který pouhé zlepšení stavebnětechnického stavu značně překračuje, a jsou takového charakteru, že vedou ke změně užívání budovy, k čemuž nedal stavební úřad souhlas (užívání budovy pro autodílnu, auto myčku a bydlení).

i. Žalobkyně rovněž namítla, že správní orgány nesprávně vyhodnotily důkaz místním šetřením dne 28. 2. 2019, když dospěly k závěru, že nemovitost neslouží jako autodílna a myčka. Termín místního šetření byl předem oznámen a je tedy zřejmé, že stavebník mohl stav dílny a myčky v 1. NP upravit tak, aby se tyto prostory nejevily jako prostory užívané ke komerčním opravám a mytí aut. Samotný důkaz místním šetřením je tak sám o sobě nedostatečný a správní orgány si měly opatřit i jiné důkazy. Žalobkyně k prokázání toho, že se jedná o autodílnu, předložila spolu s žalobou fotografie zachycující množství automobilů zaparkovaných před budovou.

6. K otázce zpevněných ploch [bod b) žaloby] žalobkyně uvedla, že správní orgány nesprávně zhodnotily důkazy, z nichž je patrné provádění zpevněných ploch stavebníkem. Rovněž nesprávně právně posoudily charakter stavebních úprav a potřeby stavebního povolení či ohlášení. Žalobkyně poukázala na skutečnost, že v původním rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2019 žalovaný odkazuje na letecké snímky, z nichž lze dovodit postup a rozsah provádění zpevněných ploch. V napadeném rozhodnutí však žalovaný tyto důkazy pominul a uvedl, že se nepodařilo určit původní velikost zpevněné plochy. Závěry žalovaného tak nemají oporu v provedeném dokazování. Žalobkyně se neztotožnila s odůvodněním správních orgánů, že terénní úpravy o výměře do 300 m² a úpravy pozemků provedené na pozemku rodinného domu nebo na pozemku stavby pro rodinnou rekreaci nevyžadují ani stavební povolení ani ohlášení. Z dokumentace provedení zpevněných ploch je však zřejmé, že rozsah těchto ploch mohl výměru 300 m² přesáhnout. Správní orgány se ovšem skutečnou výměrou nezabývaly. Stejně tak se nezabývaly potřebou povolení úpravy pozemků pod zpevněnými plochami, ačkoli pozemky p. č. X a X nejsou pozemky rodinného domu nebo pozemky stavby pro rodinnou rekreaci. Dále se nezabývaly tím, zda by pro provedení zpevněných ploch mělo být vydáno územní rozhodnutí podle § 80 odst. 2 písm. f) stavebního zákona.
7. K provedení dřevěného schodiště [bod c) žaloby] žalobkyně rovněž namítala, že správní orgány nesprávně zhodnotily provedené důkazy. V rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uvedeno, že nelze s přesností určit, zda byl tento vedlejší vstup původní nebo byl vybudován stavebníkem, ovšem zároveň uvedl, že dřevěné schodiště bylo vybudováno stavebníkem pro přístup do 2. NP a jako jediný přístup nelze tuto část stavby odstranit. Odůvodnění nenařízení odstranění dřevěného schodiště je tak vnitřně rozporné. Z důkazů jednoznačně vyplývá, že schodiště vybuďoval stavebník v rámci stavebních úprav a udržovacích prací ve 2. NP. Důvodem bylo zajištění samostatného přístupu do obytných prostor ve 2. NP budovy, které jsou užívány jako byt a nikoli jen příslušenství skladu a dílny. Neobstojí odůvodnění nenařízení odstranění schodiště tím, že jde o jediný přístup do 2. NP. Před provedením úprav nebylo vně budovy žádné schodiště, vstup do 2. NP byl

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

umístěn uvnitř budovy. Stavebník měl tedy přístup do 2. NP a nebyl nucen vybudovat zcela nové schodiště. V napadeném rozhodnutí rovněž zcela chybí odůvodnění potvrzení rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části, v níž bylo nařízeno odstranění stavby dřevěného schodiště. Žalovaný se nijak nevyjádřil k tomu, jak hodnotí skutkové závěry správního orgánu I. stupně týkající se této části stavebních úprav a právní hodnocení splnění podmínek pro nařízení jejího odstranění. Rozhodnutí je v této části tedy nepřezkoumatelné.

8. Žalobkyně dále namítala, že napadené rozhodnutí je vadné, neboť žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, jelikož nevytkl správnímu orgánu I. stupně nesprávné hodnocení důkazů a nesprávné právní posouzení a bez jakéhokoli relevantního důvodu rozhodl zcela opačně oproti svému rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019. Žalovaný nesprávně neshledal vadu prvostupňového rozhodnutí v tom, že se správní orgán I. stupně neřídil právním názorem vysloveným v jeho rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019. Další vadu žalobkyně spatřovala v tom, že žalovaný nepostupoval v souladu se zákonem, objektivně a nestranně, když v podstatné části potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým nebylo nařízeno odstranění stavby provedené prokazatelně bez požadovaného povolení či ohlášení, čímž vyslovil souhlas s účelovým jednáním stavebního úřadu vedeným snahou o legalizaci stavby stavebníka bez splnění zákonných předpokladů. Dále bylo namítáno ignorování závěrů uvedených v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2018, č. j. 13 Co 222/2017-244, který rozhodoval o existenci souhlasu žalobkyně s provedením stavby. Žalovaný svým postupem porušil § 50 odst. 1 správního řádu, když odlišně od svého rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019 nepřihlédl ke všem důkazům, které měl správní orgán I. stupně k dispozici a které nevzal v úvahu ve svém prvostupňovém rozhodnutí. V této souvislosti bylo rovněž namítáno porušení zásady rovnosti účastníků ve smyslu § 7 správního řádu, jelikož správní orgány hodnotily veškeré provedené důkazy ve prospěch stavebníka. Rovněž byl porušen § 50 odst. 3 a 4 správního řádu, jelikož žalovaný nevzal v úvahu všechny skutečnosti, které v průběhu řízení vyšly najevo, a nepřihlédl k dostupným důkazům prokazujícím neoprávněnost stavby a vyšel pouze z okolností svědčících ve prospěch stavebníka. Žalovaný rovněž porušil § 3 správního řádu tím, že dospěl k závěrům, které jsou s provedenými důkazy naprosto v rozporu. Dále žalobkyně namítala, že byla porušena zásada předvídatelnosti rozhodnutí dle § 2 odst. 4 správního řádu, když bez relevantních důvodů a náležitého odůvodnění se žalovaný odchýlil od svých dřívějších závěrů uvedených v rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019.
9. Žalobkyně k prokázání svých tvrzení navrhla provést následující důkazy: informace o nemovitostech na www.cuzk.cz; výřez z katastrální mapy; rozsudek KS v Plzni ze dne 27. 2. 2018, č. j. 13 Co 222/2017-244, kterým byla zamítnuta žaloba osoby zúčastněné na řízení o určení existence práva provést stavbu; sdělení správního orgánu I. stupně ze dne 9. 8. 2018 o nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby; projektovou dokumentaci L. B.; rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 8. 10. 2018; odvolání žalobkyně ze dne 25. 10. 2018; rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2019; odvolání žalobkyně ze dne 30. 5. 2019; rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2019; znalecké posudky z roku 1995 a 2007; sestavou ZP ze dne 14. 4. 1992, OMD 55KS X - odchovna mladého dobytka; letecké snímky dostupné z www.cuzk.cz a www.mapy.cz; potvrzení o existenci stavby ze dne 20. 6. 2007; vyjádření dotčeného orgánu k souladu stavebních úprav s územně-plánovací dokumentací ze dne 17. 10. 2017; smlouva o smlouvě budoucí kupní; fotodokumentace stavby pro porovnání stavu před a po provedení stavebních úprav; podnět žalobkyně ze dne 5. 11. 2015; oznámení stavebního úřadu o zahájení řízení ze dne 9. 12. 2015; fotodokumentace pořízená žalobkyní.

Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nesouhlasil s tím, že napadené rozhodnutí je nezákonné a věcně nesprávné. Správní orgány postupovaly zcela v souladu se stavebním zákonem. Je výhradně na stavebním úřadu, aby existenci důvodů pro zahájení řízení z moci úřední zjistil, posoudil a vyhodnotil. Skutečnost, že důvody pro zahájení správního řízení, jeho vedení a pro nařízení odstranění stavby existují, musí stavební úřad zjistit a v řízení prokázat nepochybně. Důkazní břemeno nese stavební úřad. V posuzovaném případě bylo zjištěno, že zděné komínové těleso, ocelový přístřešek a zděné ohrazení se schodištěm, jsou stavby realizované bez veřejnoprávního titulu a nebyly dodatečně povoleny. Proto bylo nařízeno jejich odstranění. Správní orgán postupoval v souladu s § 3 a 2 správního řádu, posoudil stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti, a použil všech důkazních prostředků, které byly vhodné ke zjištění skutkového stavu. Na základě zjištěných skutečností provedl správní uvážení, které je řádně zdůvodněno a má oporu ve spisovém materiálu. Ohledně ignorování rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2018, č. j. 13 Co 222/2017-244, žalovaný uvedl, že uvedeným rozsudkem bylo zamítnuto udělení práva provést stavbu „Zemědělská stavba“ na pozemku p. č. X v k. ú. X dle projektové dokumentace zpracované projektantkou L. B.. Tímto rozsudkem byla řešena předběžná otázka, předmětný spor o určení udělení práva stavby byl předmětem řízení o dodatečném povolení stavby. Předmětem řízení napadeného žalobou je však odstranění nepovolené stavby. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobkyně a uvedl, že se k problematice dostatečně vyjádřil ve svém rozhodnutí na str. 8 a 9. Závěrem navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

Replika žalobkyně

11. V replice žalobkyně uvedla, že stavební úřad dne 12. 12. 2019 vydal ověření zjednodušené dokumentace stavby (pasport stavby) vztahující se ke stavbě dotčené žalobou napadeným rozhodnutím. Z pasportu stavby vyplývá, že stavební úřad ověřil zjednodušenou dokumentaci (pasport) stavby dílna a sklad se zázemím X č. e. X na pozemku parc. č. X, který tvoří dokumentace nazvaná „1NP – skladová hala, sociální zařízení, sklad, dílna a WC“ a „2. NP – vstupní terasa, denní místnost, sociální zařízení, 3 komory“, a to na základě místního šetření konaného dne 19. 11. 2019. Žalobkyni na její žádost nebyla stavebním úřadem poskytnuta samotná zjednodušená dokumentace stavby, která byla výše uvedeným úkonem stavebního úřadu ověřena. Stavební úřad ověřením pasportu stavby, včetně potvrzení shody jeho obsahu se skutečným stavem při místním šetření dne 19. 11. 2019, potvrdil, že v 1. NP budovy se nachází prostor dílny. Tato skutečnost je v rozporu s předchozím zjištěním stavebního úřadu o tom, že v 1. NP budovy se dílna nenachází, k němuž dospěl stavební úřad při místním šetření dne 28. 2. 2019 a na jehož základě rozhodl o nenařízení odstranění stavebních úprav budovy.
12. Žalobkyně předpokládá, že předmětem ověření byla dokumentace vypracovaná dne 1. 12. 2015 Ing. L. B. na základě které žádal vlastník stavby o dodatečné povolení jím provedených stavebních úprav, případně jiný dokument vypracovaný na základě této dokumentace. Pokud byl příslušný dokument vypracován skutečně v souladu s reálným stavem budovy, potom musí popisovat i provedené stavební úpravy, jejichž předmětem rozhodně nebylo jen „zlepšení stavebnětechnického stavu“ budovy, nýbrž i další úpravy vedoucí rovněž ke změně užívání budovy, a to včetně nástavby nad konírnou. Posouzení zjednodušené dokumentace ověřené stavebním úřadem je podstatné pro rozhodnutí soudu.
13. K důkazu žalobkyně navrhla přípis stavebního úřadu ze dne 6. 3. 2020, že bylo vydáno ověření zjednodušené dokumentace stavby, ověření zjednodušené dokumentace stavby, a dále navrhla, aby soud provedl důkaz vyžádáním schválené zjednodušené dokumentace Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

stavby od stavebního úřadu.

Jednání před soudem

14. Dne 22. 7. 2020 proběhlo před zdejší soudem jednání ve věci samé, jehož se zúčastnila žalobkyně, zástupce žalobkyně, zástupce žalovaného – pověřený zaměstnanec, osoba zúčastněná na řízení a zmocněnec osoby zúčastněné na řízení. Při jednání žalující strana setrvala na své argumentaci uvedené v žalobě a navrhla, aby bylo napadené rozhodnutí včetně rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno. Žalovaný rovněž setrval na svém vyjádření k žalobě a obsahu napadaného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. Zástupce žalobkyně při jednání navrhl k důkazu provést důkazní návrhy uvedené na str. 11 žaloby, tj. znalecké posudky z roku 1995 a 2007; sestavu ZP ze dne 14. 4. 1992, OMD 55KS X - odchovna mladého dobytka; letecké snímky dostupné z www.cuzk.cz a www.mapy.cz; potvrzení o existenci stavby ze dne 20. 6. 2007; vyjádření dotčeného orgánu k souladu stavebních úprav s územně plánovací dokumentací ze dne 17. 10. 2017; fotodokumentaci stavby pro porovnání stavu před a po provedení stavebních úprav; oznámení stavebního úřadu o zahájení řízení ze dne 9. 12. 2015; a rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2018, č. j. 13 Co 222/2017-244.

Posouzení věci krajským soudem

15. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
16. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
17. Žaloba je důvodná.
18. Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti. Dne 16. 12. 2015 bylo po předchozí kontrolní prohlídce konané dne 24. 11. 2015 zahájeno správním orgánem I. stupně řízení o odstranění stavby vymezené jako „stavební úpravy, zpevněné plochy, ocelový přístřešek, zděné komínové těleso a zděné ohrazení se schodištěm na pozemku parc. č. X, X, X a X v k. ú. X; vlastníkem samotné stavby je osoba zúčastněná na řízení, pan L. P., pozemek pod ní a pozemky sousedící jsou ve vlastnictví žalobkyně. Uvedená stavba sestávala ze stavebních úprav budovy posléze označené evidenčním číslem X, zpevněné plochy sloužící jako obslužná komunikace, zděného ohrazení se schodištěm, ocelového přístřešku, komínového tělesa a dřevěného schodiště sloužícího jako přístup do druhého nadzemního patra budovy posléze označené evidenčním číslem X.
19. Rozhodnutím ze dne 8. 10. 2018 nařídil správní orgán I. stupně odstranění stavby v rozsahu ocelového přístřešku a zděného ohrazení se schodištěm. Součástí rozhodnutí bylo také uložení dalších povinností vlastníkovu stavby. K odvolání žalobkyně bylo toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaným zrušeno rozhodnutím ze dne 23. 1. 2019, č. j. 1077/SÚ/18-3. Žalovaný v tomto svém rozhodnutí vytkl správnímu orgánu I. stupně celou řadu vážných právních pochybení. Žalovaný vytkl správnímu orgánu I. stupně rozšíření předmětu řízení nejen na odstranění stavby, ale i na řízení o potvrzení existence stavby ve smyslu § 125 stavebního zákona, či řízení o změně užívání stavby dle § 126 stavebního zákona. K tomu uvedl, že správní orgán I. stupně nařídil pouze odstranění ocelového přístřešku na pozemku č. X a X s pultovou střechou a zděného ohrazení se schodištěm na pozemku č. X, tedy pouze části stavby uvedené v oznámení o zahájení řízení. Ke stavebním úpravám vlastního objektu na pozemku č. X, nově označeného jako e. č. X, nařídil současně požádat o změnu užívání části stavby dle § 126 stavebního zákona a další části stavby podřadil pod terénní úpravy a nařídil vlastníkovu stavby udržovat Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

zpevněné plochy v dobrém stavebnětechnickém stavu v rozsahu plochy: zpevněné plochy-komunikace na pozemku č. X a komínové těleso na pozemku č. X. Zahrnutí komínového tělesa do terénních úprav bylo navíc nesmyslné, neboť nejde o terénní úpravy, ale jde o stavbu dle § 2 odst. 3 stavebního zákona, resp. § 2 odst. 5 stavebního zákona. Dále žalovaný správnímu orgánu I. stupně vytkl pochybení spočívající v porušení povinnosti náležitého zjištění skutkového stavu. Povinností správního orgánu I. stupně bylo totiž přezkoumat veškeré podklady, důkazní materiály, a posoudit soulad nového využití objektu s platnou územně plánovací dokumentací daného území. Dále upozornil na povinnost rozhodnout na podkladě zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. K otázce zjištění skutkového stavu věci žalovaný dále prezentoval své vlastní závěry:

- a. V potvrzení o existenci stavby ze dne 20. 6. 2007 je v souladu s § 125 odst. 2 stavebního zákona stavebním úřadem potvrzeno, že stavba na pozemku č. X v k. ú. X je zemědělskou budovou, která je k uvedenému účelu vybavena, což bylo ověřeno místním šetřením provedeným dne 19. 6. 2007.
- b. Zásadními listinnými důkazy o způsobu užívání předmětné stavby byly shledány předložené kopie znaleckých posudků – J. F. z roku 1995, podle něhož je budova č. e. X chlévem, odchovnou mladého dobytka, a Ing. I. K. z roku 2007, který rovněž potvrzuje využití stavby k zemědělským účelům a jeho součástí je i fotodokumentace částečně zachycující vnitřní prostory.
- c. Lze uzavřít, že stavba v době převodu vlastnictví budovy na osobu zúčastněnou na řízení, byla stavbou sloužící pro účely zemědělského využití, a to jako chlév, stáj, konírna. Je rovněž nutno uzavřít, že současné vnitřní členění stavby a částečně vnější členění stavby neodpovídá stavu při převodu vlastnictví na stavebníka.
- d. Na str. 9 svého rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019 žalovaný specifikoval průběh zjištěných stavebních změn a konstatoval, že je prokazatelně zjištěno, že stavba byla celkově zrekonstruována za jiným účelem užívání, s provedením jak stavebních úprav, půdní vestavbou obytného prostoru a částečnou nástavbou, s přístavbou ocelového přístřešku, přístavbou zděného komínového tělesa. Kromě toho opomněl stavební úřad zahrnout do okruhu změn i přístavbu dřevěného schodiště s balkónem a jeho zastřešením.
- e. Pokud jde o rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2018, č. j. 13 Co 222/2017-244, předmětem řízení bylo určení práva osoby zúčastněné na řízení provést stavbu „Zemědělská stavba“ na pozemku č. X dle projektové dokumentace zpracované L. B., přičemž žalobě nebylo vyhověno. Žalovaný ve vztahu k rozsudku konstatoval, že správní orgán I. stupně se nezabýval posouzením, které všechny již provedené stavební práce byla osoba zúčastněná na řízení oprávněna provést bez souhlasu žalobkyně, nařídil odstranění části stavby a zbývající část se snažil legalizovat prostřednictvím využití § 125 a 126 stavebního zákona, což je však v rozporu se zákonem.
- f. K nedostatečnému posouzení stavby a účelu jejího skutečného užívání poukázal žalovaný na své úvahy obsažené na str. 7–9. Konstatoval, že je naprosto zřejmé, že žalobkyně se změnou účelu užívání budovy č. e. X na sklad, dílnu (hobby dílnu), kancelář a denní místnost (bydlení) nesouhlasí. Správní orgán I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí sice uvedl doslovné znění námitek účastníků řízení, avšak dále se jimi nezabýval a nevypořádal je, což je v rozporu se zákonem.
- g. Obecně pak žalovaný konstatoval, že v případě nařízení odstranění stavby se nejedná

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

o navrácení do původního stavu, zde zdevastovaného a zchátralého, ale do přiměřeného stavebnětechnického, který odpovídá původnímu charakteru a svým účelem užívání odpovídá základnímu charakteru budovy – tj. jako zemědělská budova, která bude používána v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, když stavba e. č. X je umístěna na území výroby zemědělské. Přípustné je zde umísťovat zařízení zemědělské velkovýroby, výjimečně přípustné je umístění bytů pohotovostních, majitelů a správců a dále ostatní zemědělská zařízení. Dle vyjádření dotčeného orgánu územního plánování ze dne 17. 10. 2017 je umístění skladu, dílny a kanceláře v daném území přípustné, avšak za předpokladu, že jejich využití bude souviset se zemědělskou výrobou.

20. V rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019 žalovaný správnímu orgánu I. stupně dále vytkl, že ve výrokové části rozhodnutí není uveden žádný samostatný výrok o tom, že odstranění stavby (jejích částí) se nenařizuje. Dále poukázal na nepřesnost ve výrokové části rozhodnutí o odstranění stavby, kde správní orgán I. stupně uvedl, že stavba je prováděna nebo provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním. Je totiž nezbytné, aby stavební úřad tento důvod pro zahájení řízení konkretizoval uvedením rozhodnutí nebo opatření, které bylo podle stavebního zákona pro realizaci stavby nezbytné. Žalovaný zavázal správní orgán I. stupně, aby napravil všechny shledané vady a nedostatky, aby zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a následně vydal rozhodnutí o odstranění stavby, přičemž ve výrokové části vymezí předmět řízení – rozsah odstraňované stavby. Rozhodnutí musí vždy vycházet ze zjištěného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a musí splňovat náležitosti uvedené v § 68 odst. 3 a § 50 odst. 4 správního řádu.
21. Poté, co byla věc vrácena správnímu orgánu I. stupně, bylo následně rozhodnutím ze dne 7. 5. 2019, č. j. 5374/SÚ/19, nařízeno vlastníkovu stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona odstranění ocelového přístřešku, zděného ohrazení se schodištěm a komínového tělesa. Současně dle stejného ustanovení stavebního zákona správní orgán I. stupně nenařídil odstranění stavebních úprav budovy č. e. X, zpevněné plochy a dřevěného schodiště. Dospěl totiž k závěru, že ke stavbě komínového tělesa nebyl dán souhlas vlastníka pozemku, na kterém bylo postaveno, totéž platí pro stavbu ocelového přístřešku i zděného ohrazení. Naopak, pokud jde o zpevněnou plochu-komunikaci, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že se nepodařilo z archivních listin ani z fotografií určit původní velikost zpevněné plochy před rokem 2007, z hlediska stavebního zákona se dle jeho názoru jedná o údržbu či opravu již stávající cesty, a proto zúžil o tuto zpevněnou plochu okruh staveb postavených bez povolení či opatření stavebního úřadu. Dále nebylo nařízeno odstranění stavebních úprav budovy č. e. X, neboť dle jeho mínění nelze z listinných důkazů založených ve spise rekonstruovat ráz a využití budovy před provedenými stavebními úpravami; i v současnosti je pak dle správního orgánu I. stupně částečně využívána pro svůj charakter, tj. jako zemědělská stavba. Konečně, nebylo nařízeno ani odstranění dřevěného schodiště, neboť se dle správního orgánu I. stupně jedná o jediný přístup do druhého nadzemního podlaží budovy č. e. X.
22. K odvolání žalobkyně bylo žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 22. 8. 2019, č. j. KK/577/SÚ/19-3, částečně změněno výše uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 7. 5. 2019, č. j. 5374/SÚ/19, vydané v řízení o nařízení odstranění stavby tak, jak je uvedeno podrobně specifikováno v odstavci 3 této žaloby, a ve zbytku bylo rozhodnutí potvrzeno. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že správním orgánem I. stupně provedené správní uvážení má oporu v doloženém spisovém materiálu, že správní orgán zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, řádně se vypořádal s odvolacími námitkami a napravil vady, které byly zjištěny žalovaným v rámci Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

předchozího řízení. Žalovaný uvedl, že v řízení o odstranění stavby je nositelem důkazního břemene stavební úřad a je tedy na něm, aby prokázal nepochybně, že důvody pro zahájení a provedení správního řízení a pro nařízení odstranění stavby existují. Dále poukázal na skutečnost, že řízení o dodatečném povolení stavby (rozhodnutí ze dne 17. 7. 2018 č. j. 8562/SÚ/18) bylo samostatné řízení a není součástí odvolacího řízení o nařízení odstranění stavby. K námitce nerespektování rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2017, č. j. 13 Co 222/2017-244, žalovaný uvedl, že rozsudkem byla řešena předběžná otázka, v rámci řízení o dodatečném povolení stavby, ve kterém vznikl spor o určení udělení práva stavby. V právě projednávané věci se však řeší odstranění nepovolené stavby, neboť řízení o dodatečném povolení stavby bylo ukončeno vydáním zamítavého rozhodnutí. Závěry soudu je nutné se řídit v případě, že stavební úřad bude uvažovat o tom, zda a které stavební úpravy a stavby by podléhaly vydání příslušného opatření stavebního úřadu. Správní orgán I. stupně se těmito skutečnostmi dostatečně zabýval a postupoval v souladu s § 3 správního řádu, když zjistil stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Z protokolu ze dne 28. 2. 2019 a fotodokumentace vyplývá, že nemovitost neslouží jako autodílna a myčka. Při uzavírání kupní smlouvy na předmětnou nemovitost muselo být žalobkyni zřejmé, že stavebník byl majitelem firmy zabývající se výrobou a montáží plastových výrobků a tudíž, že se v budově nebude určité zabývat zemědělskou produkcí, ale že jí bude využívat jako skladové a dílenské prostory pro své podnikání. Žalovaný rovněž dospěl k závěru, že pokud stavba zpevněných ploch podle stavebního úřadu nevyžaduje povolení, a z hlediska veřejnoprávního ji lze realizovat, neznamená to, že by stavebník nepotřeboval souhlas žalobkyně jakožto vlastníka stavbou dotčeného pozemku, avšak svého práva se žalobkyně musí domáhat soukromoprávní cestou, tedy primárně žalobou u civilního soudu. Ohledně vnitřních úprav objektu č. e. 2 se žalovaný ztotožnil s odůvodněním správního orgánu I. stupně uvedeným na str. 5 až 7 rozhodnutí, s tím, že bylo správné nařízení odstranění těch staveb, o kterých nebyly důvodné pochybnosti. V případech, kdy nebylo nařízeno odstranění staveb, tak nebylo učiněno z důvodu, že rozsah takového nařízení by byl nepřezkoumatelný a rozhodnutí by obsahovalo důvodné pochybnosti. Ohledně domněnky, že žalovaný nepostupuje vůči účastníkům nestranně, uvedl, že účastníkovi řízení nepřisluší správnímu orgánu určovat, dle jakých podkladů rozhodne. Předmět řízení vždy vymezuje stavební úřad, nikoli účastník.

23. Soud při posouzení předmětné věci vyšel především z následující právní úpravy.
24. 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 nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.“*
25. Dle § 129 odst. 10 stavebního zákona: *„Účastníky řízení o nařízení odstranění stavby jsou povinný, osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům, na kterých je odstraňovaná stavba umístěna nebo stavbám na nich, jakož i osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich, a tato práva mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.“*
26. Soud se nejprve zabýval otázkou žalobní legitimace. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní*

zákon jinak.“ V projednávané věci to nebyla žalobkyně, komu bylo nařízeno odstranit specifikovanou část stavby. Soud však přihlédl k tomu, že žalobkyně byla dle § 129 odst. 10 stavebního zákona účastnicí řízení o odstranění stavby, a to z titulu vlastnického práva jednak k pozemku pod samotnou budovou e. č. X, jednak k pozemkům sousedícím. Za takové situace i s ohledem na shora rekapitulovaný obsah podané žaloby dovodil, že žalobkyně je nositelkou aktivní procesní legitimace pro podání žaloby proti napadenému rozhodnutí ve správním soudnictví. Napadené rozhodnutí se totiž významným způsobem dotýká její právní sféry a výkonu jejího vlastnického práva.

27. Z hlediska uplatněné žalobní argumentace se soud nejprve zabýval námitkou nesprávného vymezení předmětu řízení. V dané věci se vedlo řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 a násl. stavebního zákona, které je řízením vedeným z moci úřední. Ustanovení § 46 odst. 1 správního řádu stanoví, že esenciální součástí oznámení o zahájení řízení z moci úřední, je mj. i vymezení předmětu řízení. Vymezený předmět řízení musí být v jeho průběhu zachován, nebo stanoveným procesním postupem změněn tak, aby bylo v každém okamžiku postaveno najisto, čeho se probíhající řízení týká. To je zásadní i pro umožnění efektivní participace účastníků na řízení, která by nebyla možná, pokud by účastníci nebyli seznámeni s předmětem řízení, tedy i s možnými výsledky, ke kterému může takové řízení dospět.
28. K řádnému vymezení předmětu řízení, respektive jeho zachování v průběhu řízení se vyjádřila i judikatura Nejvyššího správního soudu. Klíčové jsou v tomto ohledu názory vyslovené v jeho rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541. V jeho právní větě I. uvedl Nejvyšší správní soud: *„Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.“* V právní větě II. je pak uvedeno: *„Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.“* Citované právní závěry, jak je z jejich obsahu patrné, vycházejí z případu týkajícího se správního trestání, v němž se nepochybně uplatňují přísnější pravidla týkající se vymezení předmětu řízení, a to zejména s ohledem na potřebu zachovat práva obhajoby a další související práva osoby obviněné ze spáchání správního deliktu (přestupku), to však nic nemění na obecném vytýčení zásad postupu při vymezení předmětu správních řízení. Z uvedených právních vět vyvozených z odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu je především možno dovodit, že primárním hlediskem při vymezení předmětu řízení je zpřístupnění cíle správního řízení v širším slova smyslu účastníkovi řízení tak, aby v něm mohl účelně uplatňovat svá práva. Na vývoj řízení, v jehož průběhu může docházet k potřebě předmět řízení modifikovat, pak reaguje citovaná druhá právní věta, podle níž není vyloučeno, aby v průběhu řízení došlo k dílčí modifikaci vymezení předmětu řízení, a to při zachování kvantitativního a kvalitativního omezení. Z hlediska kvantitativního nesmí modifikace předmětu řízení v jeho průběhu znamenat jeho zásadní rozšíření nebo změnu; z hlediska kvalitativního pak nesmí tato modifikace znamenat újmu na právech účastníků.
29. V projednávané věci bylo řízení o odstranění stavby zahájeno doručením oznámení datovaného dnem 9. 12. 2015. V něm je předmět řízení vymezen tak, že se týká stavby: *„stavební úpravy, zpevněné plochy, ocelový přístřešek, zděné komínové těleso a zděné ohrazení se schodištěm na pozemku parc. č. X, X, X, X, X v katastrálním území X, jejímž vlastníkem je L. P., zastupuje J. K.,“* Předmětná stavba je dále vymezena v oznámení o zahájení řízení Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

detailnějším popisem, přičemž uvedl: „stavba bez č. e. a č. p. na pozemku č. X v k. ú. X (zemědělská stavba, vlastník L. P., pozemek vlastní D. Š.) byla částečně v 1. NP a 2. NP stavebně upravena tak, že byl změněn její účel užívání na sklady, bydlení, autodílnu se zázemím a kanceláři.“ Na podkladě zjištění plynoucích ze správního spisu, zejména pak rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného je nutno konstatovat, že takto vymezený předmět řízení byl v jeho průběhu zachován. Na zákonnost napadeného rozhodnutí nemá v tomto směru vliv, že následně správní orgán I. stupně dospěl k závěru, že účel užívání stavby bez č. e. a č. p. na pozemku č. X v k. ú. X (jež v mezidobí obdržela č. e. X) změněn nebyl. V takovéto změně právního názoru nelze shledávat změnu předmětu řízení, ale nejvýše jeho upřesnění. Účastníkům řízení bylo i nadále zřejmé, o odstranění jaké stavby se řízení vede, což plyne i z toho, že bez jakýchkoli pochybností uplatňovali svá stanoviska týkající se i stavebních úprav uvedené budovy. Fakticky se tak jedná toliko o změnu hodnocení zjištěného skutkového stavu, resp. právního závěru, jež byla meritorně nesprávná, k čemuž se soud vyjádří dále. Na tomto místě je však třeba konstatovat, že ve správním řízení nedošlo k pochybení, které by se týkalo vadného vymezení jeho předmětu, resp. jeho změny v jeho průběhu.

30. Následující žalobní námitka se týkala nesprávných skutkových závěrů a nesprávného právního posouzení věci. Jedná se tu nikoli o námitku jedinou, ale o celou řadu dílčích námitek upínajících se po skutkové stránce k jednotlivým částem stavby, o jejichž odstranění se vedlo správní řízení. Předelat je možno, že žalobkyně v logice věci ve svých námitkách správně vychází z rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2019, kterým bylo zrušeno předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Právními názory vyslovenými v kasačním rozhodnutí odvolacího správního orgánu byl totiž správní orgán I. stupně ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu vázán. Dlužno však již na tomto místě konstatovat, že této své povinnosti správní orgán I. stupně v podstatné míře nedostál a zatížil tak své rozhodnutí závažnou procesní vadou. Žalovaný tuto vadu nejenže nenapravil, ale i přes námitky žalobkyně uplatněné v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně vadný postup správního orgánu I. stupně akceptoval, tedy tím samym zatížil stejnou vadou i své rozhodnutí a vskutku tím i porušil zásadu předvídatelnosti správního rozhodování, protože ze strany žalobkyně bylo namísto očekávat, že žalovaný bude i ve druhém odvolacím řízení proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně postupovat v intencích vyjádřených v jeho kasačním rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019, což se ovšem nestalo, naopak žalovaný bez přesvědčivého zdůvodnění své názory opustil, respektive akceptoval nerespektování svého vyjádřeného závazného právního názoru.
31. Pokud jde o stavební úpravy budovy, jež v mezidobí získala č. e. X, uvedl žalovaný ve svém kasačním rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019 mj. to, že je nezbytné v řízení posoudit, zda bude tato stavba užívána v souladu s platnou územně-plánovací dokumentací, neboť je umístěna na území výroby zemědělské-Vz; takové území je určeno pro zařízení zemědělské výroby, přípustné je umísťovat zařízení zemědělské velkovýroby, výjimečně přípustné je umístění bytů pohotovostních, majitelů a správců a dále ostatní zemědělská zařízení. Poukázal přitom na vyjádření dotčeného orgánu územního plánování ze dne 17. 10. 2017, kterou ten v odpovědi na dotaz žalobkyně konstatoval, že umístění skladu, dílny a kanceláře je v daném území přípustné, avšak za předpokladu, že jejich využití bude souviset se zemědělskou výrobou. Dále žalovaný s odkazem na řadu listinných důkazů konstatoval: „stavba v době převodu vlastnictví budovy na nového majitele p. L. P., stavebníka, byla stavbou sloužící pro účely zemědělského využití, a to jako chlév, stáj, konírna. Bývalá kovárna byla součástí stavby chléva jako vedlejší stavba, informace lze odečíst z půdorysných rozměrů jednotlivých podlaží uvedených v obou posudcích. Z uvedených listinných důkazů je zcela seznatelný způsob užívání uvedené stavby a lze uzavřít, že současné vnitřní

členění stavby a částečně vnější neodpovídá stavu při převodu vlastnictví na stavebníka (...).“ V následující pasáži pak žalovaný konkretizoval, k jakým stavebním úpravám konkrétně a kdy došlo, a to rovněž na základě označených důkazů, aby uzavřel: „Je tedy prokazatelně zjištěno, že byla stavba celkově zrekonstruována za jiným účelem užívání, s provedením jak stavebních úprav, půdní vestavbou obytného prostoru a částečnou nástavbou, s přístavbou ocelového přístřešku, přístavbou zděného komínového tělesa.“ Ke způsobu, kterým správní orgán I. stupně hodnotil jemu dostupné listinné důkazy, pak žalovaný sdělil: „Z podkladů bylo zjištěno, že stavební úřad měl tyto listinné důkazy k dispozici již v řízení o dodatečném povolení stavby (znalecké posudky, potvrzení existence stavby), avšak (...) na tyto listinné důkazy nijak nereagoval a stav věci řádně neposoudil.“

32. Správní orgán I. stupně však tyto závěry dílem nerespektoval, dílem je pak zcela negoval, aniž by dostatečně vysvětlil, co ho k jeho závěrům vede a proč jsou naopak závěry žalovaného liché, mylné nebo vyvrácené. Žalovaný jednoznačně vymezil, z jakých důkazů a na základě jakých úvah uzavřel o původním využití stavby e. č. X. S těmi se však správní orgán I. stupně vůbec nevypořádal. V relevantní části odůvodnění svého rozhodnutí si navíc odporuje, když na jedné straně uvádí, že na podkladě listinných důkazů „nelze charakterizovat stavebně technický stav nemovitosti za účelem posouzení dispozičního řešení, využití a užívání stavby“ (v době před jejím prodejem panu P., pozn. soudu), ale současně konstatuje, že se stavba využívá částečně pro svůj charakter, tedy jako zemědělská stavba, a to za situace, kdy uzavírá, že „se jedná o stavbu, ze které nelze s přesností určit její celkový ráz ani její využití.“ V tomto ohledu správní orgán I. stupně prakticky rezignoval na svou zákonnou povinnost zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak mu ukládá § 3 správního řádu. Na místo toho se spokojuje se svými (dokonce přiznaně) nepodloženými úvahami, a to vše za situace, kdy mu bylo žalovaným uloženo zabývat se i souladem stavby s platnou územně-plánovací dokumentací, na což správní orgán I. stupně nezareagoval vůbec. Těchto svých povinností se správní orgán I. stupně rozhodně nemůže zprostit poukazem na to, že „stavební úřad (...) tedy doposud nemá platná pasport stavby, ze kterého by bylo zřejmé, k čemu stavba nebo její část sloužila, nebo může sloužit (...).“ Za situace, kdy žalovaný ve svém rozhodnutí správnímu orgánu I. stupně vytkl, že nepracoval s jemu dostupnými listinnými důkazy, pak neobstojí ani závěr, podle něhož „účel, pro který je [stavba] vybavena a její vybavení nemohl být relevantně zjištěn, jelikož stavba byla již ruína“. Jinak než jako irelevantní pak nelze vyhodnotit poukaz správního orgánu I. stupně, že oprava předmětné stavby k využití potřebám nového majitele byla prováděna za vědomí žalobkyně. Taková skutečnost, byť by byla v průběhu správního řízení spolehlivě zjištěna, nemá na řešení otázky, zda jsou ve vztahu ke stavebním úpravám budovy č. e. X splněny podmínky pro nařízení jejich odstranění, žádný dopad, stejně jako následující úvahy správního orgánu I. stupně o tom, že si stavební úpravy vyžádaly nemalé finanční prostředky a úsilí vlastníka stavby, které vyznívají v kontextu věci až kuriózně. Nejenže nereflktují žádné zákonné kritérium pro rozhodování v řízení o odstranění stavby, ale jejich akceptace by zcela obracela logiku tohoto správního řízení. Pokud správní orgán I. stupně následně uvádí, že je budova č. e. X v souladu s územním plánem obce X, jedná se o zcela nepodložené tvrzení, které zcela odporuje tomu, co uvedl žalovaný ve svém kasačním rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019, aniž by správní orgán I. stupně toto své tvrzení jakkoli zdůvodnil. Takové zdůvodnění nemůže nahradit lakonické konstatování správního orgánu I. stupně na straně 6 jeho rozhodnutí, podle něhož „podklad pro toto tvrzení jsou vydaná závazná stanoviska a vyjádření dotčených orgánů vydaná v řízení o dodatečné povolení stavby.“, když žalovaný ve svém kasačním rozhodnutí z 23. 1. 2019 s odkazem právě na vyjádření dotčeného orgánu územního plánování ze dne 17. 10. 2017, jež je založeno ve spise, že „umístění skladu, dílny a kanceláře je v daném území přípustné, avšak za

předpokladu, že jejich využití bude souviset se zemědělskou výrobou.“ Bylo tedy na správním orgánu I. stupně, aby v rámci dalšího řízení postavil najisto, k jakému účelu sklad, dílny a kanceláře slouží; podle tohoto zjištění pak mohl v souladu s citovaným vyjádřením dotčeného orgánu územního plánování rozhodnout. To však neučinil a místo toho k důkazům označeným žalovaným bez dalšího uvedl, že *„dle takových podkladů se nedá rozhodovat a naopak (...) takové dokumenty se zakládají na důvodných pochybnostech.“* Takové vypořádání zjištění plynoucích z důkazů založených ve spise je však nepřijatelné, neboť tyto závěry jsou v podstatě nepřezkoumatelné.

33. Nelze současně akceptovat způsob, kterým se s předmětným problémem vypořádal žalovaný v napadeném rozhodnutí, když pouze konstatoval, že správní úřad I. stupně v řízení postupoval dle právního názoru žalovaného (myšleno názoru uvedeného v kasačním rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019) a napravil vady, které byly v rámci předchozího řízení zjištěny. Jak je patrné ze shora uvedeného, s tímto názorem se soud nemůže ztotožnit. Jako mimoběžnou s předmětem řízení a zákonnými podmínkami nařízení odstranění stavby je nutno vyhodnotit úvahu žalovaného, že *„Při uzavírání kupní smlouvy na předmětnou hospodářskou budovu muselo být odvolatelce (tj. žalobkyni, pozn. soudu) zřejmé a v okolí Karlových Varů bylo obecně známo, že stavebník L. P. byl majitelem firmy, která se zabývala výrobou a montáží plastových výrobků (okna a dveře, později výroba pelet), a tudíž se v dané hospodářské budově č. e. 2 určitě nebude zabývat zemědělskou produkcí, a bude danou stavbu využívat jako skladové a dílenské prostory v rámci svého podnikání.“* Pokud územně-plánovací dokumentace předpokládá v daném území umísťování staveb výroby zemědělské, nemůže žalovaný potvrdit rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým není nařízeno odstranění stavby potenciálně odporující tomuto určení pouze s poukazem na to, že žalobkyni a vlastně všem v okolí Karlových Varů zřejmé, že stavebník se jistě nebude na tomto území zemědělskou výrobou zabývat, neboť podniká v jiných oblastech.
34. Jinými slovy řečeno, žalovaný v tomto směru akceptoval to, že správní orgán I. stupně nesplnil jeho závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušovacím rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019, a tento postup označil za správný a dostačující. To však není přijatelné. Správní orgány musí jednoznačně a přezkoumatelně konstatovat, zda stavba a její využití je v souladu s územně-plánovací dokumentací, či nikoli. Z tohoto zjištění pak musí vyvodit odpovídající závěry.
35. Další okruh žalobních námitek se týkal rozhodnutí ohledně neodstranění zpevněných ploch. Ty správní orgán I. stupně nenařídil odstranit jednak proto, že se mu nepodařilo určit původní velikost zpevněné plochy na pozemku parc. č. X v k. ú. X. V minulosti již zpevněná plocha na tomto pozemku byla, a byť se nepodařilo určit, v jaké míře sloužila k obsluze ostatních nemovitostí nacházejících se v okolí, ani není zřejmé, z jakého materiálu byla vybudována (nyní jde o částečně živici a šotolinu), uzavřel správní orgán I. stupně, že se jedná toliko o údržbu nebo opravu stávající stavby, které nevyžaduje povolení ani opatření stavebního úřadu. Žalovaný však ve svém kasačním rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019 na podkladě zjištění plynoucího z provedení leteckého snímkování provedení v roce 2013 konstatoval, že právě toho roku bylo zachyceno nové zpevnění komunikace (živičná plocha) na pozemku parc. č. X v k. ú. X, *„avšak nad rámec věcného břemene, zasahující i do pozemku parc. č. X“*, a to s odkazem na kupní smlouvu ze dne 2. 7. 2007, geometrický plán č. 252-2/2007 ze dne 12. 2. 2007 potvrzený Katastrálním úřadem dne 26. 2. 2007 pod č. 216/2007.
36. Jak je patrné z uvedeného resumé, správní orgán I. stupně se tímto problémem vůbec ve svém rozhodnutí nezabýval a nijak citované zjištění žalovaného nekomentoval. Žalovaný si tohoto deficitu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl nepochybně

vědom, neboť v této souvislosti odkázal žalobkyni na ochranu poskytovanou soudy v rámci civilního řízení. Přestože správní řízení vedená u obou stupňů správních orgánů tvoří jeden celek a jako na takový je dlužno na ně pohlížet, nelze ani tak odůvodnění rozhodnutí, kterým nebylo nařízeno odstranění této části stavby, považovat za dostatečné. Žalobkyně totiž správně poukázala na to, že jak správní orgán I. stupně, tak posléze žalovaný, opět zcela proti odůvodnění svého původního kasačního rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019, přijaly za svůj závěr, že není možno ověřit původní velikost zpevněné plochy. Jinak řečeno, ani v tomto směru se správní orgány nezabývaly důkazy, které předestřel žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019, respektive vůbec se nezabývaly zjištěními, která z nich vyplývají. Bez toho jsou však jejich závěry v tomto ohledu nepřezkoumatelné a odkazy na ochranu poskytovanou soudy v rámci civilního řízení, přinejmenším předčasné, neboť bez řádně provedeného dokazování a vyvození odpovídajících závěrů nelze spolehlivě určit, zda je opodstatněný závěr správních orgánů obou stupňů, že úpravu zpevněné plochy bylo skutečně možno z hlediska veřejnoprávního realizovat. I na to ostatně žalobkyně důvodně poukázala ve své žalobě.

37. V dalším řízení tedy bude věcí správních orgánů, aby i k této otázce provedly řádné dokazování a své závěry ohledně přípustnosti provedení realizovaných stavebních úprav bez stavebního povolení, opatření či jiného úkonu stavebního úřadu přezkoumatelným způsobem buď revidovaly, nebo odůvodnily. Učiní tak pochopitelně ve vazbě na relevantní právní úpravu a z ní vyplývajících podmínek.
38. V dalším okruhu námitek se žalobkyně soustředila na dřevěné schodiště. Správní orgán I. stupně k němu uvedl: *„Vzhledem k tomu, že stavební úpravy a udržovací práce byly provedeny i v 2.NP bylo pro přístup do tohoto podlaží vybudováno dřevěné lehké schodiště vně budovy vnímané jako součást stavby. Předložené materiály neposkytují informace kde a v které části stavby bylo nebo byla schodiště do NP, nelze tedy ani s přesností určit polohu původního schodiště. Jako jediný přístup do 2. NP nenařídil správní orgán tuto dřevostavbu odstranit.“* Učinil tak poté, co žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019 konstatoval pochybení žalovaného, který do okruhu změn stavby opomněl zbudování přístavby dřevěného schodiště s balkónem a jeho zastřešením vůbec uvést. Citovaný závěr správního orgánu I. stupně, s nímž se ztotožnil i žalovaný, však na podkladě obsahu správního spisu neobstojí, závěr o tom, že je toto schodiště jediným přístupem do druhého nadzemního podlaží, je zatím jen spekulací, která z provedeného dokazování nevyplývá. Že se správním orgánům nepodařilo prokázat, kde se nachází vnitřní schodiště, vůbec neznamená, že v budově žádné vnitřní schodiště není; logicky vyznívá argumentace žalobkyně, že bylo-li druhé nadzemní podlaží využíváno i v minulosti (před provedením změn), v budově se pravděpodobně bude vnitřní schodiště nacházet.
39. Správní orgány se tedy v tomto směru spokojily se zcela nedostatečným zjištěním skutkového stavu. Na tomto naprosto nedostatečném skutkovém základě pak vybudovaly závěr o tom, že dřevěné schodiště dostavěné v průběhu stavebních úprav, představuje jediný přístup do druhého nadzemního podlaží, a proto není namístě nařizovat jeho odstranění. Takový závěr ovšem pro deficity zjištěného skutkového stavu nemůže obstát, přinejmenším je předčasný. Správní orgány budou muset v dalším řízení postavit najisto, jak je řešen přístup do druhého nadzemního podlaží budovy.
40. Jako oprávněnou lze vyhodnotit i žalobní námitku, podle níž správní orgány nerespektovaly závěry obsažené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2018, č. j. 13 Co 222/2017-244, podle něhož je úkolem správních orgánů v řízení o odstranění stavby posoudit, které všechny stavební práce byl L. P. oprávněn provést bez souhlasu žalobkyně. Žalovaný ve svém kasačním rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019 uložil správnímu

orgánu I. stupně, aby se těmito skutečnostmi zabýval. Ten to však neučinil, nicméně žalovaný jeho postup aproboval. Ani takový postup nelze akceptovat, a bude tedy třeba se i v dalším průběhu řízení s otázkami, které citovaný rozsudek krajského soudu nastoluje, přezkoumatelně vypořádat, to znamená, že tak správní orgány učiní výslovně, a to při respektování závěrů žalovaného týkajících se této otázky vtělených do kasačního rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2019.

41. Nad rámec uvedeného lze postup správního orgánu I. stupně, který zcela nerespektoval závazný právní názor žalovaného vyslovený v jeho rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019, ilustrovat i na tom, že zcela opomněl specifikovat důvod pro zahájení řízení, jak mu uložilo citované rozhodnutí žalovaného na straně 12. I v posledním rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak nadále absentuje konkrétní uvedení, jaké rozhodnutí nebo opatření bylo pro realizaci stavby nezbytné, v daném případě absentovalo (a proto bylo nařízeno její odstranění). Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak i nadále ve svém výroku jen obecně konstatuje, že stavba „*je prováděna nebo provedena bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním (...)*“. Tato skutečnost již jen dotvrzuje obraz, jakým způsobem vedl správní orgán I. stupně řízení, přičemž žalovaný následně tento postup, kdy nebyly jeho závazné právní názory respektovány, aproboval.
42. Kromě v rozsudku citovaných důkazů provedených během jednání soud zamítl důkazní návrhy, pokud jde o projektovou dokumentaci L. B., znaleckými posudky z roku 1995 a 2007, jimiž měl být prokazován stavebně-technický stav budovy č. e. X, sestavou ZP ze dne 14. 4. 1992, z níž mělo vyplývat, že budova č. e. X byla využívána jako odchovna malého dobytka, leteckými snímky předmětné lokality dostupnými z www.cuzk.cz a www.mapy.cz a potvrzením o existenci stavby z 20. 6. 2007. Provedení těchto důkazů soud považoval vzhledem ke stavu věci za nadbytečné, neboť na zjištění plynoucí z těchto důkazů v dostatečné míře poukázal již žalovaný v rámci svého kasačního rozhodnutí ze dne 23. 1. 2019 a bude věcí správních orgánů se v dalším průběhu řízení s nimi řádně vypořádat. Stejný závěr pak soud učinil ohledně návrhu na provedení k důkazu vyjádření dotčeného orgánu státní správy k souladu stavebních úprav s územně plánovací dokumentací ze 17. 10. 2017, to je totiž obsahem správního spisu, a proto není nutné je zvlášť provádět k důkazu. Jako nadbytečný pak soud vyhodnotil i navrhovaný důkaz fotodokumentací stavby pro porovnání stavu před a po provedení stavebních úprav, neboť deficit ve zjišťování skutkového stavu správními orgány jsou natolik významné, jak soud uvedl shora, že nebylo k tomuto závěru již nutno provádět ještě další dokazování. K důkazu konečně soud neprovedl ani oznámení stavebního úřadu o zahájení řízení ze dne 9. 12. 2015, neboť to je rovněž součástí správního spisu.
43. Uvedené je možno shrnout tak, že žaloba byla soudem shledána důvodnou. Žalobkyně se svou žalobou domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, její argumentace však směřovala toliko proti té části napadeného rozhodnutí, ve které bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně (žalobkyně nebrojila proti té části výroku napadeného rozhodnutí, ve které byly jen změněny podmínky pro odstranění té části stavby, jejichž odstranění bylo nařízeno). Žalovaný svůj výrok ne zcela prakticky rozdělil na část označenou písmeny A a B; v tomto smyslu se jedná o tu část jeho výroku uvedenou pod písmenem B. Současně soud v tomto rozsahu, jemuž odpovídá výrok II. jeho rozhodnutí, zrušil ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Učinil tak proto, že zjištěné vady jsou takového rázu, že je není možno odstranit v rámci řízení před žalovaným, neboť bude potřeba ve vymezené části doplnit dokazování, a to zásadním způsobem. Účastníkům je tak třeba zachovat právo na odvolání, aby mohla být případná nová skutková zjištění a jejich právní hodnocení přezkoumána ještě v rámci veřejné správy. Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Správní orgány budou v dalším průběhu správního řízení vázány právními názory soudu, které jsou vyjádřeny v tomto rozsudku, a to na základě § 78 odst. 5 s. ř. s.

Náklady řízení

44. Výrok IV. o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně, která v řízení dosáhla plného procesního úspěchu, soud přiznal podle tohoto ustanovení náhradu nákladů řízení stanovenou podle vyhl. č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb ve výši 17 507,78 Kč. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč, náhradou za celkem tři úkony právní služby podle § 9 odst. 4 ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) citované vyhlášky představované převzetím a přípravou zastoupení, sepisem žaloby a účastí na jednání dne 22. 7. 2020, tedy ve výši 9 300 Kč. Ke každému ze tří úkonů právní služby náleží právo na paušální náhradu hotových výdajů dle § 13 odst. 1, odst. 4 cit. vyhlášky ve výši 300 Kč, tedy celkem 900 Kč. Žalobci mají právo na náhradu za cestu vykonanou jejich zástupcem z jeho sídla v Praze do sídla Krajského soudu v Plzni a zpět, a to ve vzdálenosti celkem 200 km, vykonanou os. automobilem tov. značky Ford Galaxy s průměrnou spotřebou 5,5 l motorové nafty na 100 km při náhradě 4,20 Kč za 1 km, tedy celkem ve výši 1 189,90 Kč. Náhrada za promeškaný čas cestou k jednání a zpět dle § 14 odst. 1 písm. a), odst. 3 cit. vyhlášky za šest půlhodin, tedy celkem 600 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, a proto se přiznaná částka náhrady zvyšuje i o tuto daň ve výši 21 %, tedy o 2 517,88 Kč. Celkem činí důvodně vynaložené náklady řízení žalobkyně částku 17 507,78 Kč, kterou soud uložil procesně podlehnuvšímu žalovanému žalobkyni nahradit, a to podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále též „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám jejího zástupce, Mgr. Dušana Zacha, advokáta. Pariční lhůtu soud stanovil postupem dle § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. jako třicetidenní, a to s ohledem na možnosti žalovaného správního orgánu tuto platbu realizovat
45. Výrok V. o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle kterého má osoba zúčastněná na řízení právo jen na náhradu takových nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem, popřípadě z důvodů zvláštního zřetele hodných. Soud v projednávané věci osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil a z obsahu spisu není zřejmé, že by jí v souvislosti s jejím postavením v průběhu řízení vůbec nějaké náklady vznikly. Proto soud rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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

Plzeň 22. července 2020

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

