



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka, ve věci

žalobce: X
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Milanem Štětinou
sídlem Jiráskova 614, 470 01 Česká Lípa

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**
sídlem U Jezů 642/2a, 461 80 Liberec 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2019, sp. zn. X,
č. j. X

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 9. 12. 2019, sp. zn. X, č. j. X, a rozhodnutí Městského úřadu Česká Lípa ze dne 20. 9. 2019, sp. zn. X, č. j. X, se zrušují pro vady řízení a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám JUDr. Milana Štětiny, advokáta, na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal přezkumu shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 20. 9. 2019, sp. zn. X, č. j. X. Tímto prvostupňovým rozhodnutím bylo podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), nařízeno žalobci jako vlastníkovu stavby odstranění nepovolených úprav stavby hospodářského objektu na pozemcích parc. č. 156/2 a 156/5 v katastrálním území Zahrádky u České Lípy, v obci Zahrádky (dále jen „hospodářský objekt“), provedených v rozporu s vydaným stavebním povolením ze dne 21. 8. 2006, č. j. X, a stanoveny podmínky odstranění stavby.
2. Podle prvostupňového rozhodnutí se jednalo o tyto nepovolené stavební úpravy:
 - nástavba podkroví v 2. NP – zděná nástavba má sloužit pro rekreaci, sestává z pobytové místnosti, sociálního zařízení a venkovní lodžie, je přístupná venkovním ocelovým schodištěm šířky 900 mm přes krytou podestu, je zastřešená dřevěným vázaným krovem s kombinací sedlové a mansardové střechy, v šikmině jsou osazena dvě střešní okna;
 - přístavba zádveří v 1. NP – na jihovýchodní straně objektu v úrovni 1. NP je přistavěné zděné zádveří, které v úrovni nástavby v 2. NP tvoří krytou lodžii;
 - schodiště a krytý vstup do 2. NP – na jihozápadní straně objektu je přistavěno venkovní přístupové schodiště z ocelové konstrukce, které pokračuje na severozápadní straně objektu a v úrovni 2. NP je krytá dřevěná podesta, která slouží jako jediný vstup do 2. NP objektu;
 - nový tvar zastřešení – zastřešení objektu je provedeno sedlovou střechou o sklonu 20°, která směrem k silnici přechází do mansardové střechy se sklonem cca 75°, jako krytina jsou použity profilované plechové dílce červené barvy (tj. napodobenina taškové krytiny), střešní plášť je zateplen minerální vatou tloušťky 160 mm;
 - dispoziční změny – v 1. PP došlo k mírnému zvětšení podlahové plochy prostředního sklepa, venkovní schodiště z úrovně 1. PP do úrovně 1. NP je půdorysu „L“ a částečně zastřešené, v 1. NP je místo původně uvažovaného skladu provedeno sociální zařízení (sprcha + WC), do hlavní (tj. hospodářské) místnosti jsou zřízeny dva vstupy z venkovního prostoru;
 - zateplení – část obvodového zdiva je zateplena v úrovni 1. NP a 2. NP kontaktním zateplením fasádním polystyrénem tloušťky 100 mm a je provedena fasáda;
 - přípojky – je provedeno napojení na vodovodní řád, splaškovou kanalizaci a NN.
3. Uvedená stavba se nachází na území krajinné památkové zóny Zahrádecko prohlášené vyhláškou Ministerstva kultury č. 208/1996 Sb., o prohlášení území vybraných částí

krajinných celků za památkové zóny, a zapsané v Ústředním seznamu kulturních památek ČR pod rejstříkovým číslem 2386, samotná stavba památkově chráněná není.

II. Žaloba

4. Žalobce napadenému rozhodnutí vytýkal, že jeho vydání předcházelo řízení, které trpělo podstatnými vadami, protože napadené rozhodnutí se nedostatečně vypořádalo s odvolacími námitkami. Žalovaný se předně nezabýval námitkou neproporcionálního zasažení do vlastnických práv žalobce ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009 – 139.
5. Žalobce dále namítal, že závazné stanovisko Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče, ze dne 30. 4. 2019, sp. zn. X, č. j. X (*pozn. soudu* v žalobě zjevně chybně označeno jako závazné stanovisko úseku památkové péče v České Lípě ze dne 7. 3. 2019, č. j. X), které bylo podkladem pro vydání prvostupňového rozhodnutí, zpracovala nekompetentní oprávněná úřední osoba a nebylo k odvolací námitce žalobce přezkoumáno v souvislosti s odvoláním proti prvostupňovému rozhodnutí. V průběhu řízení před stavebním úřadem se zástupce žalovaného nedostavil na místní šetření, proto fakticky nedošlo k posouzení věci.
6. Žalovaný se nezabýval odvolací námitkou, že prokázání souladu stavby s veřejným zájmem na úseku památkové péče, musí být předmětem odborného posouzení. Žalobce zadal vypracování odborného posudku z oblasti památkové péče a navrhl, aby posouzení znalcem provedl v rámci dokazování soud.
7. Žalobce považoval za neproporcionální, že získal stavební povolení v roce 2006, hrubou stavbu s nepovolenými úpravami provedl v roce 2007 a v tomto roce byl zjištěn rozsah nepovolených úprav stavebním úřadem a bylo mu naznačeno, že rozpor skutečného provedení stavby se stavebním povolením bude možné zhojit v rámci změny stavby před dokončením. Stavební úřad nepodnikl v jeho věci žádné kroky, proto žalobce stavbu dokončil mimo malých venkovních úprav a připojení na odpad a vodovod. O zamítnutí dodatečného povolení stavby bylo rozhodnuto až v roce 2017. Po celou dobu nebyly vzneseny výhrady o nevhodnosti stavby či zásahu do okolního prostředí ani žalobce neobdržel stanovisko či rozhodnutí o nemožnosti pokračování ve stavbě.
8. Žalobce připomenul, že v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí doložil, že v okolí stavby je řada dalších budov s mansardovou střechou, včetně vyhořelého zámku, a že stavba negativně nezasahuje ani není vizuálně spojena se zámkem v Zahrádkách. Žalovaný se nezabýval odvolací námitkou, že stavba není v rozporu s podmínkami stanovenými v důvodové zprávě ke stanovení krajinné památkové zóny Zahrádecko.
9. Žalobce poukázal na to, že vzhledem k faktickému dokončení stavby není možné provést odstranění nepovolených stavebních úprav bez zbourání celé stavby až k prvnímu nadzemnímu podlaží. Na takovou přestavbu nemá žalobce finanční prostředky, neboť je starobní důchodce bez dalšího majetku kromě této nemovitosti.
10. Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného i jemu předcházejícího rozhodnutí stavebního úřadu.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný v písemném vyjádření k podané žalobě nejprve uvedl, že žalobní námitky byly vzneseny i jako odvolací námitky a žalovaný se s nimi vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, na které odkázal.
12. K žalobnímu bodu ohledně neproporcionálního zásahu do vlastnických práv žalovaný uvedl, že každé nařízení odstranění stavby je zásahem do vlastnických práv stavebníka, avšak tento zásah a jeho míra byly zapříčiněny stavební nekázní stavebníka. Principem stavebního práva v oblasti nepovolených staveb je, že absenci příslušného veřejnoprávního oprávnění nemůže zhojit plynutí času. Dle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu k zohlednění principu proporcionality slouží řízení o dodatečném povolení stavby, které v daném případě proběhlo.
13. Žalovaný konstatoval, že otázka rozporu stavby s veřejnými zájmy na úseku památkové péče byla pravomocně vyřešena rozhodnutím stavebního úřadu o zamítnutí dodatečného povolení stavby ze dne 14. 10. 2016, které nabylo právní moci dne 20. 2. 2017, a není ji možno řešit v řízení o odstranění stavby. Výsledek řízení o odstranění stavby je v zásadě dán výsledkem souvisejícího řízení o dodatečném povolení stavby, kdy jedinými relevantními skutečnostmi jsou existence stavby bez příslušného veřejnoprávního oprávnění a neúspěšnost žádosti o dodatečné povolení stavby.
14. Vzhledem k tomu, že zásady povolování staveb jsou již několik desítek let neměnné, žalobce musel vědět, že když v památkové zóně v bezprostřední blízkosti zapsané kulturní památky zámku v Zahradkách namísto stavby jednopodlažního skladu zahradního nářadí a domácí dílny, která byla povolena stavebním úřadem, postaví třípodlažní stavbu typově odpovídající rodinnému domu, bude se jednat o činnost právem jen stěží aprobovanou. Námitky žalobce do závazného stanoviska orgánu památkové péče v řízení o odstranění stavby směřovaly svým obsahem do řízení o dodatečném povolení dané stavby, mýjely se tedy s předmětem projednávaného řízení, když se stanovisko vyjadřovalo k tomu, zda je z hlediska památkové péče přípustný způsob odstranění nepovolených úprav stavby.
15. Ohledně možných stavebních obtíží žalovaný uvedl, že je věcí žalobce, jakým způsobem uvede stavbu do povoleného stavu, a že za proveditelnost těchto prací odpovídá projektant.
16. Žalovaný navrhoval žalobu v plném rozsahu zamítnout.

IV. Zjištění ze správního spisu

17. Ze správního spisu soud zjistil následující pro věc rozhodné skutečnosti:
18. Dne 21. 8. 2006 bylo žalobci vydáno stavební povolení pod č. j. X ke stavbě hospodářské kolny na základě projektové dokumentace pro stavební řízení vypracované X s datem X.
19. Písemností ze dne 3. 10. 2011 požádal žalobce ve vztahu k hospodářskému objektu o dodatečné povolení stavby, resp. změny stavby před dokončením. Žalobce doložil dne 29. 10. 2012 projektovou dokumentaci pro (dodatečné) povolení změny stavby před dokončením ke stavbě „Objekt na pozemku X – změna“ vypracovanou X s datem X. Stavební úřad obdržel souhlasné stanovisko obce Zahradky ze dne X, č. j. X, souhlasné stanovisko Městského úřadu Česká Lípa, odboru životního prostředí ze dne 5. 3. 2013, č. j. X, a stanovisko Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče ze dne 29. 3. 2013, č. j. X, podle kterého je záměr dodatečného povolení nástavby a přístavby

hospodářského objektu podle předložené projektové dokumentace z hlediska zájmů státní památkové péče nepřipustný.

20. Oznámením ze dne 17. 8. 2016 stavební úřad zahájil z moci úřední s žalobcem řízení o odstranění změn stavby před jejím dokončením ve věci stavby hospodářského objektu a současně přerušil toto řízení vzhledem k probíhajícímu řízení o žádosti o dodatečné povolení změn stavby před jejím dokončením.
21. Rozhodnutím ze dne 14. 10. 2016 stavební úřad zamítl žalobcovu žádost o dodatečné povolení stavby před jejím dokončením ve věci stavby hospodářského objektu. Žalobce se písemností ze dne 30. 10. 2016 proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolal. V rámci odvolacího přezkumu rozhodnutí stavebního úřadu bylo nadřízeným orgánem státní památkové péče potvrzeno stanovisko Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče ze dne X, č. j. X. Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 2. 2017, které nabylo právní moci dne 23. 2. 2017, změnil výrok rozhodnutí stavebního úřadu tak, že se žádost „o vydání dodatečného povolení stavby provedené v rozporu se stavebním povolením ze dne 21. 8. 2006, č. j. X (v právní moci dne 14. 9. 2006)“ zamítá, a ve zbytku jej potvrdil.
22. Poté co stavební úřad písemností ze dne 5. 6. 2017 vyrozuměl žalobce o pokračování v řízení o odstranění nepovolených změn stavby o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, vydal dne 21. 6. 2017 rozhodnutí o nařízení nepovolených úprav stavby hospodářského objektu provedených v rozporu s vydaným stavebním povolením a stanovil podmínky odstranění stavby. K odvolání žalobce ze dne 12. 7. 2017 žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 10. 2017 zrušil uvedené rozhodnutí o nařízení nepovolených úprav stavby z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatečné vymezení odstraňovaných částí stavby.
23. Stavební úřad písemností ze dne 1. 11. 2017 vyzval žalobce k bezodkladnému zastavení prací na předmětné stavbě, oznámil pokračování v řízení o odstranění nepovolených změn stavby před jejím dokončením a toto řízení přerušil za účelem opatření projektové dokumentace k provedení odstranění nepovolených změn stavby. Žalobce dne 27. 2. 2019 předložil stavebnímu úřadu dokumentaci k odstranění nepovolených částí stavby ke stavbě „Stavební úpravy hospodářské kolny – odstranění nepovolených částí stavby“ vypracovanou projektanty X a X s datem X, č. zakázky X a dokumentaci změny stavby ke stavbě „Stavební úpravy hospodářské kolny – změna stavby v jejím průběhu“ vypracovanou projektanty X a X s datem X, č. zakázky X. Stavební úřad obdržel koordinované závazné stanovisko Městského úřadu Česká Lípa, odboru životního prostředí ze dne X, č. j. X a závazné stanovisko Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče, ze dne 30. 4. 2019, sp. zn. X, č. j. X, podle kterého je záměr odstranění nepovolených změn stavby podle předložené projektové dokumentace z hlediska zájmů státní památkové péče přípustný.
24. Dopisem ze dne 23. 8. 2019 stavební úřad účastníkům řízení a dotčeným orgánům státní správy oznámil, že v řízení o odstranění stavby bude pokračováno. Stavební úřad současně sdělil, že podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, mají účastníci řízení možnost před vydáním rozhodnutí ve věci se seznámit s podklady a vyjádřit se k nim, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Této možnosti využil žalobce, kterému byly dne 9. 9. 2019 poskytnuty kopie obou závazných stanovisek. Rozhodnutím ze dne 20. 9. 2019 bylo žalobci stavebním úřadem nařízeno odstranění nepovolených úprav stavby

hospodářského objektu provedených v rozporu s vydaným stavebním povolením a pro odstranění stavby byly stanoveny podmínky 1 až 11.

25. Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění stavby odvolal. Uvedl, že nařízení odstranění stavby po 10 letech od jejího postavení je nepřiměřený zásah do ústavně chráněného vlastnického práva žalobce. Dále žádal o přezkoumání závazného stanoviska Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče, ze dne X, sp. zn. X, č. j. X. Poukázal také na to, že je starobní důchodce a na odstranění nepovolených úprav stavby a její následné dobudování nemá finanční prostředky.
26. O podaném odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. Konstatoval, že stavební úřad v řízení o odstranění stavebních úprav provedených v rozporu se stavebním povolením postupoval podle jeho názoru uvedeného v předešlém rozhodnutí, když konkrétně určil, co má být odstraněno, zajistil vydání závazných stanovisek dotčených orgánů a stanovil technologický postup bouracích prací při odstraňování nepovolených stavebních úprav. Žalobce v řízení o dodatečném povolení změny stavby neprokázal možné ponechání provedených stavebních úprav z důvodu nesouladu změny stavby se zájmy státní památkové péče na území krajinné památkové zóny Zahrádecko. Podstatou řízení o nařízení odstranění stavby je pak stanovení podmínek pro odstranění předmětné stavby. K námitce nepřiměřeného zásahu do ústavně chráněného vlastnického práva žalobce žalovaný uvedl, že to byl především žalobce, kdo bez příslušného veřejnoprávního oprávnění změnil původně povolenou stavbu, v takovém případě zákonný imperativ § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ukládá stavebnímu úřadu nařídit odstranění nepovolené stavby, nebyla-li dodatečně povolena. V daném případě však dodatečné povolení změn stavby možné nebylo z důvodů veřejného zájmu na ochraně hodnoty krajinné památkové zóny Zahrádky, proto stavebnímu úřadu nezbylo, než nařídit odstranění nepovolených změn stavby. Žalobce věděl o nepřijatelné podobě stavby od vydání stanoviska Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče ze dne X, č. j. X. Běh času nemohl zhojit, že stavba byla provedena v rozporu s původním stavebním povolením. Žalovaný poukázal na to, že byť žalobce žádal přezkum závazného stanoviska Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče, ze dne 30. 4. 2019, sp. zn. X, č. j. X, jeho polemika se závěry o nepřijatelnosti změn stavby z hlediska zájmů chráněných orgány státní památkové péče směřuje svým obsahem do již pravomocně skončeného řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný tedy neměl důvod nechat přezkoumat toto závazné stanovisko nadřízeným orgánem, když z hlediska svého obsahu napadeno nebylo. Ani neúčast zástupce žalovaného na místním šetření nepovažoval žalovaný za vadu proběhlého řízení.

V. Posouzení věci krajským soudem

27. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích žalobních bodů, kterými je v duchu dispoziční zásady, jíž je správní soudnictví ovládáno, vázán, vycházel přitom ze

skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s.

28. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 4. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS, však z uvedené dispoziční zásady popsal výjimky. Výslovnou výjimku z dispoziční zásady obsahuje s. ř. s. jen v § 76 odst. 2, podle něhož soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí. Naproti tomu k vadám rozhodnutí podle § 76 odst. 1 s. ř. s. nepřihlíží soud z moci úřední vždy, neboť tak uvedené ustanovení nestanovuje. Judikatura Nejvyššího správního soudu ale dovodila, že i pokud žalobní námitky nesměřují proti vadám podřaditelným pod § 76 odst. 1 s. ř. s., může soud napadené správní rozhodnutí pro takové vady zrušit, avšak pouze brání-li přezkumu rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jinak by dispoziční zásada ztrácela smysl. Zrušení bez ohledu na žalobní námitky je v těchto případech pouhým důsledkem toho, že vady jsou tak závažného charakteru, že vylučují jiný postup a rozhodnutí soudu.
29. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 7. 2015, č. j. 8 As 141/2012-57, vysvětlil, že „*správní řád z roku 2004 (na rozdíl od správního řádu z roku 1967, srov. jeho § 47 odst. 1 a 2) rozlišuje výrokovou část rozhodnutí a výrok či výroky jako užší kategorii. Správní řád tak respektuje nauku, která uvádí jako obsahové náležitosti rozhodnutí výrokovou část, odůvodnění a poučení* (srov. např. Skulová, S.: a kol.: *Správní právo procesní, II. upravené vydání*, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, str. 195 – 199). Z požadavku na srozumitelnost rozhodnutí je dovozováno, že jednotlivé části (obsahové náležitosti) rozhodnutí mají být zřetelně odlišeny. Výroková část rozhodnutí obsahuje jeden nebo více výroků. Výrok je výrazem vlastního autoritativního rozhodnutí správního orgánu o právu nebo povinnosti v otázce, která je předmětem správního řízení. Ve výrokové části rozhodnutí se uvádí nejen výrok či výroky, ale také další zákonem předepisované údaje (srov. Průcha, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*, Praha: Leges, 2012, str. 197).“
30. V této souvislosti rozšířený senát citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, čj. 3 Ads 96/2011-118, kde se uvádí, že „*výrokovou část správního rozhodnutí nelze ztotožňovat s výrokem rozhodnutí. Ve výrokové části je označen orgán, který jako věcně příslušný ve věci rozhodl; poté jsou v ní označeni účastníci řízení podle § 27 odst. 1 s. ř., kterým správní rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti nebo o nichž, se prohlašuje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a jejich zástupců; poté je v ní uvedena vlastní právní otázka, která je předmětem řízení (např. uložení pokuty za protiprávní jednání /jak tomu bylo ostatně v tomto případě/ nebo zamítnutí žádosti o určitou dávku či nepřiznání nároku); dále jsou uvedena příslušná ustanovení právních předpisů, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí a samozřejmě samotný výrok rozhodnutí. Právě samotný výrok rozhodnutí náležitě vyjadřuje, jakým způsobem příslušný správní orgán rozhodl o předmětu řízení. Výrok rozhodnutí musí být přitom jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností.*“
31. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111, k řízení o odstranění stavby konstatoval, že „*předmět tohoto řízení musí být definován dostatečně určitě, aby v případném rozhodnutí o odstranění stavby mohlo být zcela konkrétně specifikováno, co má vlastník stavby odstranit, a aby takové rozhodnutí tedy bylo vykonatelné. Nepostačí, pokud by ve výroku tohoto rozhodnutí bylo např. uvedeno, že má stavebník odstranit*

všechny změny, jimiž se odchýlil od ověřené projektové dokumentace.

U staveb postavených v rozporu se stavebním povolením v zásadě přicházejí v úvahu dvě možnosti. Buďto je možno identifikovat určité konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením, a je možno je odstranit při zachování zbytku stavby, a pak je stavební úřad povinen nařídít odstranění pouze těchto prvků či částí stavby, nebo se rozpor se stavebním povolením týká stavby jako celku, a v takovém případě tedy nezbyvá, než nařídít odstranění celé stavby s tím, že na právo stavebníka realizovat stavbu podle původního stavebního povolení nemá tato skutečnost žádný vliv.“

32. Judikatura tedy klade na náležitosti rozhodnutí o odstranění stavby určité nároky. V případě, že stavební úřad nařizuje odstranění části stavby postavené v rozporu se stavebním povolením, kterou je možno odstranit při zachování zbytku stavby, je povinen identifikovat konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením ve výroku rozhodnutí, nikoliv toliko v jeho výrokové části. Rozhodnutí o odstranění stavby bude typicky obsahovat výrok včetně vedlejších ustanovení, do nichž budou vtěleny podmínky odstranění stavby. Celý takový výrok rozhodnutí musí být jasný, srozumitelný, přesný a určitý a nesmí být vnitřně rozporný. Tyto požadavky vyplývají ze skutečnosti, že právě výrok obsahující autoritativní stanovení práv a povinností, je tou částí rozhodnutí, která je závazná, právní moci schopná a vykonatelná a je případným exekučním titulem, nesplní-li stavebník svou povinnost sám.
33. V projednávaném případě spatřuje soud vadu výroku prvostupňového rozhodnutí v tom, že samotný výrok I. prvostupňového rozhodnutí nařizuje žalobci jako vlastníkovu stavby odstranění nepovolených stavebních úprav provedených v rozporu s vydaným stavebním povolením, aniž by identifikoval, o jakou stavbu se jedná a jaké konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu s vydaným stavebním povolením, je třeba odstranit. Identifikace stavby a jejích konkrétních částí, které mají být odstraněny, je obsažena toliko v záhlaví výrokové části prvostupňového rozhodnutí.
34. Prvostupňové rozhodnutí v podmínce č. 2 ukládá žalobci odstranit nepovolené stavební úpravy podle projektové dokumentace k odstranění nepovolených částí stavby vypracované projektanty X a X nepovolených částí stavby vyplývá, že stavba hospodářského objektu ve vlastnictví žalobce se nachází na pozemcích parc. č. X a X v katastrálním území zahrádky u České Lípy, obec Zahrádky, a nikoliv pouze na pozemku parc. č. 156/2 v příslušném katastrálním území, jak je uvedeno v záhlaví výrokové části prvostupňového rozhodnutí. Projektová dokumentace k odstranění nepovolených částí stavby identifikuje nad rámec nepovolených stavebních úprav vymezených v záhlaví výrokové části prvostupňového rozhodnutí i další části stavby, které byly postaveny v rozporu s vydaným stavebním povolením, a to zejména:
 - zastřešení u jihozápadní stěny stavby v úrovni 1. NP tvořené pultovou střechou podepřenou šesti ocelovými sloupky;
 - dva ocelové sloupky podepírající krytou terasu přistavěnou na úrovni 2. NP na jihovýchodní straně stavby;
 - dva zdvojené ocelové sloupky podepírající verandu přistavěnou na úrovni 2. NP na severozápadní straně stavby;

- zastřešení na severozápadní stěně stavby v úrovni 1. NP tvořené pultovou střechou připojenou k verandě na severozápadní straně stavby podepřenou dvěma ocelovými sloupky,
- zvýšení obvodového zdiva 1. NP o 0,45 m a trémový strop nad 1. NP stavby, na nichž je postavena nástavba 2. NP;
- dispoziční změny v 1. PP – střední místnost byla zvětšena o 2,6 m² v důsledku posunutí zadní opěrné zdi na úroveň sousedních zdí, se zdí byl posunut i komín
- dispoziční změny v 1. NP – v důsledku posunutí zdi v 1. PP byla podlahová plocha původního skladu byla zmenšena o 1,9 m² a podlahová plocha původní dílny byla zvětšena o 1,8 m², původní dílna je užívána jako obytný prostor a vybavena kuchyňskou linkou s dřezem, do původní dílny jsou doplněny vstupní dveře na severozápadní straně stavby.

Odstranění uvedených nepovolených částí stavby hospodářského objektu předpokládá také postup demontážních a bouracích prací, který převzalo prvostupňové rozhodnutí z projektové dokumentace k odstranění nepovolených částí stavby do podmínky č. 3, když upravuje v bodě

1) demontáž střešní krytiny z průsvitných vlnitých desek přestřešení na JZ straně stavby, v bodě 10) odstranění podpěrných ocelových sloupků verandy, terasy a všech přestřešení, v bodě

13) rozeprání trémového stropu nad 1. NP včetně podhledu, v bodě 14) odbourání zdiva do výšky pozednic dle původního schváleného projektu a v bodě 14) dozdnění přičky v prostředním sklepe v 1. PP.

35. V důsledku neúplné identifikace nepovolených částí stavby obsažené ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí jsou toto rozhodnutí i navazující rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti výrokové části a výroku podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. š. Vnitřní rozpornost výrokové části a výroku prvostupňového rozhodnutí spatřuje soud ve skutečnosti, že projektová dokumentace k odstranění nepovolených částí stavby a postup demontážních prací zahrnuté do podmínek odstranění stavby obsažené jako vedlejší ustanovení výroku předpokládají odstranění i takových částí stavby, které nebyly identifikované jako nepovolené části stavby. Z toho, co bylo uvedeno výše, plyne, že v projednávané věci byla naplněna základní premisa, pro kterou musí zdejší soud přihlídnout k vadám řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z úřední povinnosti, neboť zjištěné podstatné vady řízení způsobily nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a brání přezkumu napadeného rozhodnutí v této od ostatních oddělitelné skutkové a právní otázce. Dále se soud vyjádří pro úplnost i k jednotlivým žalobním bodům.
36. Hmotněprávní a procesní podmínky pro nařízení odstranění stavby jsou upraveny v § 129 stavebního zákona. Dle odst. 1 písm. b) uvedeného ustanovení *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*
37. Dle § 129 odst. 2 stavebního zákona *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o*

dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné.

38. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze stavbu dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí.
39. Vztah mezi řízením o odstranění stavby a řízením o dodatečném povolení stavby popsal Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 30. 11. 2017, č. j. 8 As 127/2016-56, v němž uvedl: „Přes vzájemnou spojitost řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby se jedná o dvě samostatná řízení s rozdílným účelem a předmětem. Účelem řízení o odstranění stavby je uvedení do souladu právního a skutečného stavu, a to nařízením odstranění nepovolené stavby. Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení protiprávního stavu, spočívajícího v absenci zákonem vyžadovaného rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu. Liší se také podmínky, jejichž splnění zkoumá stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby a v řízení o jejím odstranění. V prvním případě jde o kumulativní splnění podmínek § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona, zatímco v případě řízení o odstranění stavby jde o kumulativní splnění podmínek stanovených v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tj. že se jedná o stavbu prováděnou nebo provedenou bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním.“ V rámci rozhodnutí o nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je tedy pro stavební úřad rozhodující, zda existuje pravomocné rozhodnutí o tom, že stavba nebyla dodatečně povolena. Stavební zákon nepřipouští možnost správního uvážení.
40. Žalobce spatřoval v napadeném rozhodnutí nepřiměřený zásah do jeho vlastnických práv ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vysvětlil, že „řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je prostředkem k odstranění tzv. černých staveb. Nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k odstranění černých staveb došlo vždy, za všech okolností. Takový postup by mohl znamenat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu zákon umožňuje (za kumulativního splnění několika zákonných podmínek), aby byla černá stavba dodatečně povolena“. V řízení o nařízení odstranění stavby je v naprosté většině případů principu proporcionality zásahu do vlastnického práva učiněno zadost právě tím, že stavební zákon umožňuje za (za kumulativního splnění

několika zákonných podmínek), aby byla černá stavba dodatečně povolena. Ústavní soud shledal v nálezu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, že „rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do práva jiných subjektů a nezabavuje jiné subjekty právní ochrany. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.“ Vzhledem k tomu, že v projednávané věci se jedná o stavbu nacházející se v krajinné památkové zóně vyžadující příslušná veřejnoprávní oprávnění a zároveň se žalobce při stavbě podstatným způsobem odchýlil od původně vydaného stavebního povolení, soud nepovažuje zásah do vlastnického práva způsobený napadeným rozhodnutím za nepřiměřený ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, a tedy tuto žalobní námitku nepovažuje za důvodnou.

41. Dále žalobce brojil proti způsobu, jakým se žalovaný vypořádal s jeho odvolacími námitkami, které směřovaly proti závaznému stanovisku Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku X, jehož předmětem bylo posouzení přípustnosti záměru odstranění nepovolených stavebních úprav z hlediska ochrany zájmů státní památkové péče. Podle ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.* Odvolací námitky žalobce poukázovaly na to, že nepovolené provedení stavby neruší krajinný ráz, nemá širší než povolený půdorys, nepoškozuje žádnou památku, že nepovolené mansardové provedení střechy není ojedinělé a že zahrnutí oblasti Zahrádecko do krajinné památkové zóny nemělo znamenat omezení při běžné výstavbě. Dovodil-li žalovaný, že námitky týkající se uvedeného stanoviska orgánu památkové péče se věcně míjejí s jeho předmětem, protože měly být uplatněny v řízení o dodatečném povolení stavby, s čímž se soud plně ztotožnil, nebyl žalovaný povinen v odvolacím řízení postupovat dle § 149 odst. 5 správního řádu a nepochybil, když si nevyžádal potvrzení nebo změnu tohoto stanoviska ani neinicioval přezkumné řízení. Spekulace žalobce o odborné úrovni závazného stanoviska na základě dosaženého vzdělání oprávněné úřední osoby nejsou ničím podloženy a ani obsah správního spisu nenásvědčuje tomu, že by daná úřední osoba nebyla oprávněna k provádění úkonů v daném správním řízení. Soud se ztotožnil s žalovaným, že v řízení o nařízení odstranění stavby žalovaného nestíhá povinnost účastnit se ohledání na místě v rámci prvostupňového řízení, ze správního spisu ani nevyplývá, že by se místní šetření v projednávaném správním řízení konalo. Soud nad rámec vypořádání této žalobní námitky podotýká, že povinně se místní šetření koná v řízení o dodatečném povolení stavby (srov. § 129 odst. 2 stavebního zákona), ani tam však stavební zákon nepředvídá obligatorní přítomnost zástupce odvolacího orgánu.
42. Ani námitka žalobce, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nedostatečně zabýval odvolacími námitkami, které směřovaly do posouzení, zda je stavba s nepovolenými

stavebními úpravami v souladu s veřejným zájmem, a to zejména se zájmem státní památkové péče, není důvodná. Tato otázka byla posouzena v závazném stanovisku Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče k dodatečnému povolení stavby ze dne X,

č. j. X. Soud plně souhlasí s žalovaným, že závazné stanovisko příslušného orgánu státní památkové péče bylo určující pro výsledek řízení o dodatečném povolení stavby. Pouze v řízení o dodatečném povolení stavby bylo také možné toto stanovisko napadnout. Uvedené závazné stanovisko bylo v rámci odvolacího řízení o dodatečném povolení stavby přezkoumáno Krajským úřadem Libereckého kraje odborem kultury, památkové péče a cestovního ruchu, který nesouhlasné závazné stanovisko potvrdil. Všechny argumenty související s řízením o dodatečném povolení stavby měl žalobce uplatnit ve správní žalobě proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, kterou však nepodal (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 As 40/2013-42). Ze stejného důvodu soud nepřikročil k provedení důkazu znaleckým posudkem z oblasti památkové péče, jehož provedení k posouzení, zda je stavba s nepovolenými stavebními úpravami v souladu se zájmem státní památkové péče, navrhoval žalobce.

43. Pokud žalobce namítal, že nebyla vypořádána jeho odvolací námitka, že stavební úřad rozhodl o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby až v roce 2017, tedy po 10 letech od postavení hrubé stavby s nepovolenými úpravami a zjištění jejich rozsahu stavebním úřadem, kdy stavba byla již fakticky hotová a nebyly proti ní vzneseny po celou dobu žádné námítky ani učiněny jakékoliv kroky ze strany stavebního úřadu, pak soud předně poukazuje na to, že z tvrzení žalobce je zřejmé, že již v roce 2007 po postavení hrubé stavby s nepovolenými úpravami po komunikaci se stavebním úřadem si musel být vědom, že ji postavil v rozporu s původním stavebním povolením, proto také dne 3. 10. 2011 podal žádost o dodatečné povolení stavby. Žalobce o nepřipustné podobě stavby umístěné v památkové zóně z hlediska státní památkové péče věděl od vydání závazného stanoviska Městského úřadu Česká Lípa, stavebního úřadu, úseku památkové péče ze dne X, č. j. X, s jehož obsahem byl prokazatelně seznámen dne 24. 5. 2013. Z hlediska vypořádání této námítky považuje soud za dostatečné, když žalovaný odkázal na ustálenou rozhodovací praxi správních soudů, že stavba vybudovaná bez příslušného stavebního povolení zůstává „černou“ stavbou i po uplynutí několika let (srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011-74, publ. pod č. 2883/2011 Sb. NSS) a pouhým plynutím času nemůže být nepovolená stavba zlegalizována a zůstává nepovolená tak dlouho, dokud nebyla stavebním úřadem dodatečně povolena nebo dokud nebyla odstraněna. (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 10. 1998, sp. zn. 31 Ca 250/97, publ. pod č. 368/1998 SJS).
44. K námitce tvrzené nemožnosti a nepřijatelnosti odstranění nepovolených stavebních úprav soud uvádí, že žalobce si od počátku musel být vědom, že stavbu realizoval bez příslušného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu v rozporu s původním stavebním povolením, musí být proto připraven nést i následky takové situace.

VI. Závěr a náklady řízení

45. Soud vzhledem k shora uvedenému zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s a podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i

vadné rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které mu předcházelo. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán. Bude povinností stavebního úřadu, aby přímo ve výroku rozhodnutí v souladu s žalobcem předloženou projektovou dokumentací k odstranění nepovolených částí stavby hospodářského objektu a s projektantem předepsaným postupem demontážních a bouracích prací identifikoval konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením a mají být odstraněny. Stanoví-li stavební úřad podmínky pro odstranění stavby formou stanovení postupu demontážních a bouracích prací, musí jejich formulace odpovídat tomu, jaké konkrétní prvky či části stavby budou identifikovány k odstranění.

46. O podané žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání, a to v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. Soud neprováděl důkaz obsahem správního spisu, jak navrhoval žalobce, protože obsahem správního spisu soud ve správním soudnictví dokazování neprovádí.
47. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalobce, soud mu proto proti žalovanému přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení před soudem zastoupen advokátem, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených se zastoupením. Tyto náklady spočívají v odměně advokáta za zastupování ve výši 2 x 3 100 Kč za 2 úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení a podání žaloby [§ 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 2 x 300 Kč za 2 úkony právní služby (§ 13 odst. 3 a 4 advokátního tarifu). Soud tedy přiznal žalobci náhradu nákladů připadajících na jeho zastoupení ve výši 6 800 Kč a dále v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %, celkem 8 228 Kč. Soud žalobci nepřiznal náhradu nákladů řízení za třetí úkon právní služby, neboť žádný třetí úkon právní služby advokát zastupující žalobce v projednávané věci neučinil. Dále žalobci náleží náhrada za zaplacený soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3 000 Kč. Celkem tedy přiznal soud žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč a žalovanému uložil, aby tuto částku zaplatil k rukám právního zástupce žalobce v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení:

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

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

Liberec 15. červenec 2020

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu