



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Jana Čížka a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobce: **K. B.**,
bytem X,
zastoupený advokátem JUDr. Janem Malým,
sídlem Sokolovská 49, Praha,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2017, č. j. 147124/2017/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2017, č. j. 147124/2017/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám zástupce žalobce JUDr. Jana Malého, advokáta, do tří dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v

záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Č. (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 6. 2017, č. j. MUCE 40686/2017 OSU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad podle § 51 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl žádost žalobce ze dne 18. 7. 2016 (patrně dle obsahu správního spisu míněna žádost ze dne 29. 7. 2016) o dodatečné povolení stavby „provizorních nosných konstrukcí, včetně na nich uskladněného stavebního materiálu, na (i nad) pozemkem veřejného prostranství č. p. X (cesta) v k. ú. Č. provedené bez opatření nebo rozhodnutí stavebního úřadu.“

Žaloba a vyjádření žalovaného

2. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť v předcházejícím správním řízení byla nepřiměřeně zkrácena jeho práva. Stavební úřad mu neprodloužil lhůtu k doplnění podkladů, přestože žalobce o její prodloužení včas požádal a splnil všechny zákonné požadavky dle § 39 odst. 1 a 2 správního řádu. To, že se mu nepodařilo v poskytnuté lhůtě zajistit požadované podklady, bylo zapříčiněno objektivními okolnostmi. Žalobce neměl k dispozici vyjádření města Č. a projektová dokumentace nemohla být vypracována pro časovou vytiženost osloveného statika. Žalobce poukazuje na to, že stavba stojí na pozemku města Č. (dále jen „město“) déle než 35 let a prodloužení lhůty nemohlo ohrozit účel správního řízení. Žalobce upozorňuje, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno následující den po zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty. Vytýká žalovanému, že postup stavebního úřadu napadeným rozhodnutím aproboval.
3. Žalobce dále namítá, že postupem stavebního úřadu mu bylo upřeno právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, navrhnout důkazy a činit jiné návrhy dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu. K tomu odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2010, sp. zn. III. ÚS 58/2000. Prvostupňové rozhodnutí bylo pro žalobce zcela překvapivé tím spíše, že jeho posledním úkonem vůči stavebnímu úřadu byla žádost o prodloužení lhůty k doložení podkladů. Uvádí, že porušení práva vyjádřit se k podkladům namítal též v odvolání, avšak žalovaný se touto námitkou nezabýval. Uvádí, že pokud by nebyl schopen v dodatečné lhůtě doložit podklady a dostal by možnost seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, navrhl by přerušit řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu a podal civilní žalobu na vypořádání vlastnických vztahů mezi vlastníkem stavby a pozemku, což mu však bylo postupem stavebního úřadu odepřeno.
4. Žalobce též namítá, že nebyly splněny předpoklady pro postup dle § 51 odst. 3 správního řádu, neboť nesouhlas města neznamená, že stavbu není možné dodatečně povolit. Předložení výslovného souhlasu vlastníka pozemku není jediný způsob, jak lze naplnit podmínky § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a dosáhnout dodatečného povolení stavby. Žalobce cituje komentářovou literaturu, z níž vyplývá, že pokud zákon umožňuje určitou skutečnost prokázat více způsoby a jedním způsobem k jejímu prokázání nedojde, není to důvodem pro zamítnutí žádosti, neboť v takovém případě nejde o skutečnost znemožňující žádosti vyhovět. Dále uvádí, že ani při naplnění podmínek § 51 odst. 3 správního řádu nelze účastníku upřít právo seznámit se s podklady rozhodnutí.
5. Závěrem žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný se nevypořádal s jeho odvolacími námitkami. Žalovaný se nezabýval tím, že stavba stojí na pozemku města déle než 35 let, což dle žalobce odůvodňovalo vyhovění žádosti o prodloužení lhůty, že v době podání žádosti

o prodloužení lhůty žalobce neměl k dispozici nesouhlas města, že statik včas nezpracoval projektovou dokumentaci z důvodu svého zaneprázdnění, že žalobce včas požádal o prodloužení lhůty a že nebyl nikterak ohrožen účel správního řízení. Žalovaný se též nevypořádal s námitkami žalobce, že souhlas vlastníka není jediným podkladem pro vyhovění žádosti o dodatečné povolení stavby, nebyly splněny podmínky § 51 odst. 3 správního řádu, stavební úřad porušil § 36 odst. 3 správního řádu, neboť žalobci neumožnil seznámit se s podklady rozhodnutí, a prvostupňové rozhodnutí tak bylo pro žalobce překvapivé a nepředvídatelné. Dále žalobce vytýká žalovanému, že v napadeném rozhodnutí zcela chybí právní posouzení věci. Žalovaný pouze citoval odůvodnění stavebního úřadu, které vycházelo z naplnění podmínek § 51 odst. 3 správního řádu, aniž odůvodnil, proč byla tato skutková podstata naplněna, a posoudil vztah § 51 odst. 3 správního řádu a práva žalobce seznámit se s podklady rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, ačkoli žalobce se v podaném odvolání k těmto otázkám vyjadřoval.

6. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Ve vyjádření k žalobě rekapituluje průběh řízení před správními orgány a cituje odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvádí, že žalobce při kontrolní prohlídce nepovolené stavby ze dne 15. 2. 2015 přislíbil konstrukci nad přístupovou cestou odstranit do konce roku 2015. Zdůrazňuje, že za situace, kdy Rada města Č. nesouhlasila s dodatečným povolením stavby na pozemku města, bylo neprodloužení lhůty k předložení statického posouzení nepovolené stavby v souladu se zásadou hospodárnosti vedení řízení. Jejím porušením by se stavební úřad vystavil nebezpečí žaloby za zbytečně vynaložené náklady na statické posouzení. Upozorňuje také na nevhodný konstrukční materiál, z něhož byla stavba před 35 lety provedena. Trubkové lešení není určeno pro takto dlouhou dobu použití, a je tak vysoce pravděpodobné, že spojovací díly již překročily svou životnost a zbývající díly se minimálně blíží ke konci své životnosti.
7. V replice žalobce namítá, že pro danou věc nejsou relevantní skutečnosti uvedené v protokole z kontrolní prohlídky ze dne 19. 2. 2015, neboť řízení o odstranění stavby a jejím dodatečném povolení byla zahájena až následně. Žalobce od okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby s postupem stavebního úřadu nesouhlasil a žádal o dodatečné povolení stavby. Žalobce trvá na tom, že byly splněny podmínky pro prodloužení lhůty a nebyly dány předpoklady pro aplikaci § 51 odst. 3 správního řádu. I kdyby však byly splněny, nelze odkazem na zásadu hospodárnosti odůvodnit odepření práva dle § 36 odst. 3 správního řádu. Nesouhlasí s argumentací žalovaného ohledně možné žaloby z důvodu vzniku zbytečných nákladů, neboť dle žalobce by takovým postupem stavebního úřadu nedošlo k porušení žádné právní povinnosti. Namítá, že tvrzení žalovaného o špatném technickém stavu stavby není opřeno o žádné relevantní podklady.

Podmínky řízení a rozsah soudního přezkumu

8. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Soud o věci rozhodl bez jednání, neboť takový postup soudu předvídá ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož soud napadené rozhodnutí zrušil.

Obsah správního spisu

9. Soud ze správního spisu zjistil, že stavební úřad vyzval dne 6. 2. 2015 žalobce k účasti na kontrolní prohlídce na pozemku p. č. X se stavbou pro rodinnou rekreaci č. e. X na pozemku p. č. X v katastrálním území Č. ve vlastnictví žalobce. Předmětem prohlídky mělo být prověření, zda je řádně prováděna údržba stavby č. e. X a přilehlého pozemku p. č. X s ohledem na možné ohrožení života a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnosti a životního prostředí.
10. Při kontrolní prohlídce dne 19. 2. 2015 bylo zjištěno, že nad přístupovou cestou byla provedena vykonzolovaná ocelová konstrukce pro uložení stavebních konstrukcí. Byla pořízena fotodokumentace. Žalobce přislíbil odstranit konstrukce nad přístupovou cestou do konce roku 2015.
11. Stavební úřad výzvou ze dne 10. 4. 2015 podle § 134 odst. 2 stavebního zákona vyzval žalobce, aby odstranil všechny konstrukce a stavební materiál zasahující nad pozemek a do pozemku veřejného prostranství p. č. X (přístupové cesty) ve vlastnictví města do 30. 6. 2015.
12. Dne 15. 12. 2015 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, a to změny stavby objektu pro rodinnou rekreaci č. e. X na pozemku p. č. X, stavby kolny na pozemku p. č. X a všech ostatních blíže neurčených staveb, přístavků a provizorních nosných konstrukcí na pozemcích žalobce p. č. X a X a pozemku veřejného prostranství p. č. X ve vlastnictví města sloužících k umístění a uskladnění různorodého použitého stavebního materiálu, výrobků, náradí a vyřazených stavebních konstrukcí. Žalobce byl poučen o možnosti ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení podat žádost o dodatečné povolení stavby. Řízení bylo vedeno pod spisovou značkou výst.: 68824/2015/Po/Č/E883.
13. Při jednání spojeném s ohledáním na místě dne 7. 1. 2016 bylo zjištěno, že došlo k rozebrání a odebrání části vodorovných konstrukcí, dřevěných trámů a lešenářských trubek nad pozemkem p. č. X. Nad rámec stavby č. e. X je proveden obdélníkový vikýř a byla zastřešena chodba, která rozšiřuje půdorys objektu.
14. Usnesením ze dne 18. 5. 2016 bylo řízení o odstranění stavby provizorních nosných konstrukcí, včetně na nich uskladněného stavebního materiálu na i nad pozemkem veřejného prostranství p. č. X (cesta) vyloučeno z řízení vedeného pod sp. zn. výst.: 68824/2015/Po/Č/E883 k samostatnému projednání.
15. Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2016, č. j. MUCE 45596/2016 OSU, stavební úřad nařídil žalobci podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona odstranit stavbu provizorních nosných konstrukcí, včetně na nich uskladněného stavebního materiálu, na (i nad) pozemkem veřejného prostranství č. p. X s tím, že stavba obsahuje vodorovnou nosnou konstrukci převážně z lešenářských trubek osazenou ve výšce vyšší než podchodné vytaženou z pozemku p. č. X nad pozemkem veřejného prostranství p. č. X, přičemž volný konec vodorovně nosné konstrukce uměle zvětšující plochu pozemku p. č. X byl podepřen sloupy osazenými na pozemku p. č. X po vnější straně přístupové cesty. Dále stavební úřad žalobci uložil podle § 130 odst. 1 stavebního zákona předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby a stanovil další podmínky pro odstranění stavby včetně lhůty k jejímu odstranění v délce 90 dnů. V odůvodnění uvedl, že žalobce byl v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby poučen o možnosti požádat o dodatečné

stavební povolení, čehož nevyužil. Vzhledem k tomu, že žádost nepodal a neprokázal, že stavba splňuje požadavky § 129 odst. 3 stavebního zákona, nařídil stavební úřad žalobci odstranění stavby. Dodal, že dodatečné stavební povolení by nebylo možné vydat ani v případě podání žádosti z důvodu absence souhlasu vlastníka stavbou dotčeného pozemku a s ohledem na charakter stavby, který zatěžuje životní prostředí a hyzdí krajinu.

16. Proti rozhodnutí o odstranění stavby podal žalobce dne 18. 7. 2016 blanketní odvolání, které doplnil podáním ze dne 29. 7. 2016. Namítal, že lhůta 30 dnů k podání žádosti o dodatečné stavební povolení je pouze pořádková. Uvedl, že stavba byla postavena v letech 1979 až 1980 a do roku 2013 byly pozemky ve vlastnictví města. Řízení o odstranění stavby bylo zahájeno až poté, kdy pozemek, na němž stavba z větší části stojí, koupil žalobce po sporu o vlastnické právo. Vytkl stavebnímu úřadu, že předjímá rozhodnutí města v samostatné působnosti, pokud jde o umístění stavby na pozemku ve vlastnictví města. Uvedl, že stavba stojí na pozemku 35 let a stala se nedílnou součástí okolního prostředí. V rámci téhož podání žalobce podal žádost o dodatečné povolení stavby stojící na pozemku p. č. X a nad pozemkem p. č. X. Uvedl, že žádost doplní o potřebné přílohy v přiměřené lhůtě po obdržení vyjádření stavebního úřadu.
17. Rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 12. 2016, č. j. 179807/2016/KUSK, bylo rozhodnutí o nařízení odstranění stavby zrušeno a věc vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání, neboť žalobce před právní mocí rozhodnutí o odstranění stavby požádal o její dodatečné povolení. Žalovaný upozornil, že v rozhodnutí o odstranění stavby je třeba přesně uvést, jakou část stavby a v jakém rozsahu je stavebník povinen odstranit. Stavební úřad poté přerušil řízení o odstranění stavby.
18. Usnesením ze dne 28. 2. 2017 stavební úřad vyzval žalobce, aby do 60 dnů doplnil žádost o dokumentaci skutečného provedení stavby zpracovanou oprávněnou osobou včetně statického posouzení stability celé konstrukce a souhlas vlastníka pozemku p. č. X s dodatečným povolením stavby na jeho pozemku. Současně žalobce poučil o tom, že nebudou-li nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení zastaveno. Žalobci bylo usnesení doručeno dne 14. 3. 2017, a lhůta k doplnění podkladů tedy uplynula dne 15. 5. 2017.
19. Žádostí ze dne 27. 4. 2017 žalobce požádal město o udělení souhlasu s dodatečným povolením stavby na pozemku p. č. X ve vlastnictví města.
20. Rada města Č. přijala dne 9. 5. 2017 usnesení pod č. R/93/13/2017, kterým vyslovila nesouhlas s dodatečným povolením stavby, o čemž město Č. informovalo žalobce vyjádřením ze dne 19. 5. 2017, č. j. 31389/2017 (z obsahu spisu není patrné, zda, resp. kdy bylo vyjádření doručeno žalobci).
21. Dne 12. 5. 2017 žalobce požádal o prodloužení lhůty k doplnění podkladů o 60 dnů. Žádost odůvodnil stavební a technickou složitostí dodatečného povolení stavby a časovou náročností požadované dokumentace. Uvedl, že kontaktoval autorizovaného statika Ing. M. Č., který z časových důvodů odmítl dokumentaci zpracovat. Nově zvolený statik je objedнан na prohlídku stavby na den 15. 5. 2017. Uvedl, že rovněž dosud neobdržel odpověď města na žádost o souhlas s dodatečným povolením stavby. Poukázal na to, že stavba byla postavena před více než 35 lety a prodloužením lhůty nemůže být ohrožen účel správního řízení. Odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2011, č. j. 57 A 12/2010-106, z něhož vyplývá, že lhůtu stanovenou správním orgánem lze podle § 39 odst. 2 správního řádu prodloužit i z důvodů ležících na straně účastníka řízení.

22. Žádostí doručenou stavebnímu úřadu dne 16. 5. 2017 žalobce opětovně požádal o prodloužení lhůty a přiložil kopii e-mailové zprávy ze dne 15. 5. 2017, v níž M. Č. uvádí, že jej žalobce oslovil s žádostí o vypracování statického posouzení stavby, což z důvodu zaneprázdněnosti odmítl. Dne 5. 6. 2017 žalobce požádal o prodloužení lhůty do 30. 10. 2017 s tím, že se obrátil se zpracováním posudku na Ing. V. S., jenž přislíbil posudek zpracovat, avšak pro složitost stavby žádá, aby byl termín k dodání dokumentace prodloužen do uvedeného data. Podle přiloženého e-mailu ze dne 31. 5. 2015 na stavbě proběhla předběžná prohlídka a zaměření.
23. Usnesením ze dne 27. 6. 2017 stavební úřad zamítl žádost žalobce o prodloužení lhůty ze dne 12. 5. 2017 a 5. 6. 2017 s odůvodněním, že není účelné prodlužovat lhůtu, neboť vlastník dotčeného pozemku p. č. s dodatečným povolením stavby nesouhlasí a stavbu nelze již z tohoto důvodu povolit. Usnesení bylo vypraveno 30. 6. 2017 a doručeno dne 3. 7. 2017, stejně jako prvostupňové rozhodnutí datované 28. 6. 2017, jímž stavební úřad rozhodl o zamítnutí žádosti.
24. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí stavební úřad popsal průběh řízení. Uvedl, že dodatečná žádost žalobce neměla náležitosti dle § 110 stavebního zákona, a nemohla tak poskytnout dostatečný podklad pro posouzení stavby a vydání dodatečného stavebního povolení. Žalobce zejména nedoložil souhlas vlastníka pozemku, na němž a nad nímž je stavba umístěna, nestanovil její rozsah a neprokázal její bezpečnost. Stavební úřad ho proto vyzval k odstranění nedostatků žádosti ve stanovené lhůtě. Stavební úřad obdržel interní poštou vyjádření města Č. č. j. 31389/2017 ze dne 19. 5. 2017, jímž informovalo žalobce o nesouhlasu Rady města Č. s dodatečným povolením stavby. Za této situace stavební úřad neshledal důvodným prodlužovat lhůtu k doplnění podkladů, neboť vlastník pozemku p. č. X nesouhlasil s jejím umístěním na svém pozemku, a stavbu tak nelze dodatečně povolit. Jelikož byla zjištěna skutečnost, která neumožňuje žádosti vyhovět, stavební úřad v řízení dále nepokračoval a žádost žalobce o dodatečné povolení stavby podle § 51 odst. 3 správního řádu zamítl.
25. Žalobce napadl prvostupňové rozhodnutí a usnesení ze dne 27. 6. 2017 odvoláním. Nezákonnost prvostupňového rozhodnutí žalobce spatřoval v tom, že mu postupem stavebního úřadu bylo odňato právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu; neměl možnost se seznámit před vydáním rozhodnutí ve věci s poklady rozhodnutí, nemohl navrhopvat důkazy ani činit jiné návrhy. Prvostupňové rozhodnutí pro něj bylo překvapivé tím spíše, že jeho posledním úkonem byla žádost o prodloužení lhůty. Procesní vada měla podle žalobce vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť nesouhlas města neznamená, že stavbu nelze dodatečně povolit. Souhlas vlastníka není jediným způsobem k naplnění podmínek podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Ačkoli žalobce má zájem na smírném vyřešení sporu, pokud by se mu v dodatečné lhůtě nepodařilo získat souhlas vlastníka, mohl se obrátit s žalobou na příslušný soud s žádostí o uspořádání poměrů mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby a navrhnout přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu. Žádal, aby stavební úřad řízení přerušil do doby pravomocného rozhodnutí Okresního soudu Praha-západ o žalobě ve věci uspořádání poměrů mezi žalobcem a městem. Žalobce obdobně jako v podané žalobě brojil proti usnesení o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k doplnění žádosti.
26. O odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím. V odůvodnění žalovaný uvedl, že nezjistil žádné zásadní závady v postupu stavebního úřadu ani v napadeném rozhodnutí, které by odůvodňovaly jeho zrušení či

změnu. Výzva k doplnění žádosti byla vydána dne 28. 2. 2017 a rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo vydáno dne 28. 6. 2017. Dle žalovaného byla žalobci poskytnuta dostatečná lhůta k odstranění nedostatků. Uvedl, že stavební úřad neměl jinou možnost než požadovat doplnění žádosti, a proto je napadené rozhodnutí v souladu s platnou právní úpravou. Stavební úřad dle žalovaného prvostupňové rozhodnutí dostatečně odůvodnil, jestliže v odůvodnění zejména uvedl, že je „z pohledu stavebního úřadu bezdůvodné, aby stavebník vynakládal náklady na zpracování požadované dokumentace skutečného provedení, včetně posouzení stability celé konstrukce, když tato stejně nelze dodatečně povolit, neb s jejím umístěním na svém pozemku č. parc. X Č. jeho vlastníků: město Č. nesouhlasí.“ Dále uvedl, že nebyla prokázána bezpečnost provizorní nepovolené stavby ani veřejný zájem. O odvolání proti usnesení ze dne 27. 6. 2017 nebylo rozhodnuto.

Posouzení důvodnosti žaloby

27. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
28. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že, „[f]unkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci je jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí (nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, „[n]epřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se (toliko) dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018-21.

29. V projednávané věci soud souhlasí s žalobcem, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s odvolacími námitkami, v nichž žalobce zpochybňoval naplnění podmínek pro postup dle § 51 odst. 3 správního řádu s tím, že výslovný souhlas vlastníka není jediným možným podkladem ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, na jehož základě lze žádosti o dodatečné povolení stavby vyhovět, vytýkal stavebnímu úřadu porušení práva žalobce seznámit se s podklady dle § 36 odst. 3 správního řádu a namítal, že tato vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť by jinak požádal o přerušování řízení do rozhodnutí soudu o žalobě o upořádání poměrů mezi vlastníkem stavby a pozemku, což též v odvolání učinil. Na tyto námitky žalovaný nikterak nereagoval a nevysvětlil, proč je považuje za liché.
30. Žalovaný bez bližšího odůvodnění uvedl, že lhůta od vydání výzvy k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby do vydání prvostupňového rozhodnutí byla dle jeho názoru dostatečná, stavební úřad neměl jinou možnost než požadovat doplnění žádosti, a proto je napadené rozhodnutí v souladu s platnou právní úpravou. Tuto úvahu žalovaný blíže nerozvinul. Není tedy zcela zřejmé, zda shledal (též) jiný důvod zamítnutí žádosti, než vymezil stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí. Pokud snad žalovaný mínil odůvodnit zamítnutí žádosti neunesením důkazního břemene, pokud jde o naplnění podmínek § 129 odst. 3 stavebního zákona, pak tuto svou úvahu dostatečně jasně nevyjádřil, přičemž v takovém případě by se musel mimo jiné vypořádat též s námitkami žalobce, v nichž uváděl důvody, pro které mu měla být prodloužena lhůta k doložení podkladů, což neučinil. Stavební úřad založil prvostupňové rozhodnutí, jakož i usnesení o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k doplnění podkladů, výlučně na tom, že pro nesouhlas vlastníka pozemku p. č. X s dodatečným povolením stavby nebylo možné stavbu dodatečně povolit, a proto bylo na místě žádost dle § 51 odst. 3 správního řádu zamítnout. K důvodům prvostupňového rozhodnutí, proti nimž žalobce brojil v podaném odvolání, žalovaný pouze poznamenal, že stavební úřad své rozhodnutí dostatečně odůvodnil, a jako část jeho odůvodnění citoval větu, která byla obsažena ve stanovisku stavebního úřadu k odvolání ze dne 22. 8. 2017, nikoli v prvostupňovém rozhodnutí. Za situace, kdy žalovaný označil odůvodnění za *dostatečné* a neshledal *zásadní* závady v postupu stavebního úřadu ani v prvostupňovém rozhodnutí, lze usoudit, že žalovaný se s odůvodněním stavebního úřadu ztotožnil a neshledal vady, které by mohly mít vliv na zákonnost (není zřejmé, zda považoval nedostatek výzvy k seznámení s podklady za vadu bez vlivu na zákonnost, tedy vadu nikoli zásadní, nebo zda považoval v tomto směru postup stavebního úřadu za bezvadný). Tyto své závěry však žalovaný nikterak blíže neodůvodnil. Z napadeného rozhodnutí tak není patrné, na základě jakých úvah žalovaný v projednávané věci neshledal důvodnou námitku žalobce, že souhlas vlastníka pozemku není jediným možným podkladem ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, a nevysvětlil, z jakého důvodu nebyl dán důvod poskytnout žalobci prostor pro podání civilní žaloby, jejímž prostřednictvím se žalobce hodlal domáhat uspořádání poměrů mezi ním jako vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku (patrně ve smyslu § 135c odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 2013). Ačkoli rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek a obecně může postačit, odkáže-li odvolací orgán na odůvodnění obsažené v prvostupňovém rozhodnutí, s jehož závěry se plně ztotožňuje, v daném případě tomu tak nebylo, neboť prvostupňové rozhodnutí nereagovalo na konkrétní námitky, které žalobce uplatnil v podaném odvolání. Soudu nepřísluší, aby věcné posouzení námitek žalobce prováděl jako první. Soud připomíná, že nedostatek odůvodnění nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (viz např. rozsudky Nejvyššího

správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, ze dne 27. 10. 2003, č. j. 2 A 552/2002-25, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). S ohledem na výše uvedené soud shledal námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí důvodnou. Z tohoto důvodu se soud nemohl žalobními body dále zabývat po věcné stránce.

31. Dále soud konstatuje, že v projednávané věci brání věcnému přezkumu též skutečnost, že z napadeného, resp. prvostupňového rozhodnutí není jednoznačně patrné, zda stavební úřad rozhodl o celé žádosti o dodatečné povolení stavby podané žalobcem, která byla podána dne 29. 7. 2016, již se žalobce domáhal dodatečného povolení stavby stojící na pozemku p. č. X a nad pozemkem p. č. X. Stavební úřad ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí označil žádost, o níž rozhodoval, jako žádost podanou dne 18. 7. 2016. Dle obsahu správního spisu tím byla patrně míněna žádost ze dne 29. 7. 2016, neboť správní spis neobsahuje žádnou žádost ze dne 18. 7. 2016. Jediným podáním z uvedeného dne bylo blanketní odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby č. j. MUCE 45596/2016 OSU, které žádost o dodatečné povolení stavby nezahrnovalo. Žádost, o které bylo dle obsahu správního spisu řízení vedeno, byla žádost podaná dne 29. 7. 2016 spolu s doplněním odvolání, v níž žalobce žádal, aby byla dodatečně povolena stavba stojící na pozemku p. č. X a nad pozemkem p. č. X. Stavební úřad ve výroku zamítl žádost o dodatečné povolení stávající stavby, kterou vymezil jako stavbu provizorních nosných konstrukcí na (i nad) pozemkem veřejného prostranství p. č. X. Ani z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze zcela nepochybně určit, zda stavební úřad zamýšlel rozhodnout o celé žádosti a stavbu vymezil uvedeným způsobem z důvodu, že se konstrukce dle stavebního úřadu nachází (převážně) na pozemku p. č. X, nebo zda měla být žádost zamítnuta pouze v části, v níž se týkala nepovolených konstrukcí (části stavby) na a nad pozemkem p. č. X ve vlastnictví města, nikoli konstrukcí na pozemku p. č. X. Z rozhodnutí o odstranění stavby č. j. MUCE 45596/2016 OSU, v němž byla v záhlaví označena stavba obdobně jako v rozhodnutí o zamítnutí žádosti, přitom vyplývá, že vodorovná nosná konstrukce „vychází“ z pozemku p. č. X, přičemž dle obsahu správního spisu bylo vedeno též řízení o odstranění dalších blíže neurčených staveb, přístavků a provizorních nosných konstrukcí na pozemcích p. č. X a X. Za této situace soud považuje napadené a prvostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné též pro nesrozumitelnost.

Závěr a náklady řízení

32. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Vysloveným závazným právním názorem je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
33. Soud neprovedl žalobcem navržené důkazy, neboť jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a z něhož vycházel. Obsah správního spisu není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
34. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení zahrnují náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem, které tvoří odměna za zastoupení, náhrada hotových výdajů a náhrada daně z přidané hodnoty. Výše

odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobce provedl v řízení tři úkony právní služby ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení a sepsí žaloby a repliky. Odměna za jeden úkon právní služby činí dle ustanovení § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu 3 100 Kč, celková výše odměny tak činí 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle ustanovení § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, je součástí nákladů žalobce též náhrada této daně, kterou je jeho zástupce povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši 21 % z částky 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 15. dubna 2020

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu