



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci

žalobce: **město Mělník,**
se sídlem náměstí Míru 1, Mělník,
zastoupen Mgr. Alexandrem Klimešem,
advokátem se sídlem Ve Vinicích 553, Mělník,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 11, Praha 5,

za účasti osoby zúčastněné na řízení: **B. spol. s r. o.,**
se sídlem x,
zastoupena JUDr. Magdalenou Kubátovou,
advokátkou se sídlem Veverkova 1, Praha 7,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2015, č. j. 080405/2015/KUSK,
sp. zn. SZ 065574/2015/KUSK REG/Sl,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2015, č. j. 080405/2015/KUSK, sp. zn. SZ 065574/2015/KUSK REG/Sl, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11.228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Alexandra Klimeše, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- 1 Žalobce se žalobou, doručenou Krajskému soudu v Praze dne 10. 8. 2015, 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 rozhodnutí uvedeného v záhlaví, jímž žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu v Mělníku (dále jen „stavební úřad“) ze dne 26. 1. 2015, č. j. 26-3999/VYST/12/He, sp. zn. Výst. 3999/12/He (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí potvrdil. Tímto rozhodnutím stavební úřad povolil osobě zúčastněné na řízení (stavebníku) změnu stavby Čerpací stanice X. Mělník, ul. X (dále jen „stavba“), na pozemcích p. č. x v katastrálním území Mělník (stejně jako všechny pozemky dále v tomto rozsudku uváděné).
- 2 Žalobce v žalobě namítá, že ve správním řízení bylo porušeno jeho právo na rovné postavení účastníků, což se projevilo následujícím způsobem. Dne 20. 11. 2012 se ve věci konalo místní šetření, z něhož vyplynulo, že stavba dosud zahájena nebyla. Dne 7. 12. 2012 se konalo jednání na místě, k němuž se osoba zúčastněná na řízení nedostavila. Poté však osoba zúčastněná na řízení začala tvrdit, že závěry z místního šetření jsou mylné a stavba již zahájena byla, což doložila stavebním deníkem. Žalovaný přisvědčil osobě zúčastněné na řízení a vydal prvostupňové rozhodnutí. Žalobce je však toho názoru, že poslední příležitostí pro předložení nových důkazů byl 7. 12. 2012; stavební deník byl tedy předložen opožděně a žalovaný jej neměl jako důkaz připustit. Tímto postupem také došlo k porušení zásad dobré správy, jak jsou definovány v čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie.
- 3 Dále žalobce namítá, že se žalovaný nevypořádal s navrhovanými důkazy. Žalobce navrhl k objasnění okamžiku zahájení stavby výslech svědkyň paní K., paní Ř. a paní P., které by byly s to zpochybnit stavební deník, avšak žalovaný tento důkaz neprovedl. Jakkoli je žalobci známo, že se dokazování řídí zásadou volného hodnocení důkazů, představuje postup žalovaného hrubé pochybení, které má za následek neúplné zjištění skutkového stavu.
- 4 Žalobce dále tvrdí, že žalovaný provedené důkazy hodnotil nesprávně. V dané věci proti sobě stály dva zcela protichůdné důkazy (místní šetření svědčilo o tom, že stavba nebyla k rozhodnému datu zahájena, zatímco stavební deník svědčil o tom, že zahájena byla), avšak žalovaný upřednostnil před vlastními poznatky stavební deník s odůvodněním, že se jedná o úřední listinu, která má vyšší právní sílu než výslech svědků z řad laické veřejnosti. Žalobce v této souvislosti poukazuje na to, že „úřední listina“ není zákonný pojem. Žalovaný měl snad na mysli veřejnou listinu, avšak tou podle § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stavební deník není. Ostatně ani veřejné listiny nemají z hlediska zásady volného hodnocení důkazů „vyšší právní sílu“ (žalovaný se zřejmě dopustil záměny s presumpcí správnosti veřejné listiny).
- 5 Žalobce uzavírá, že s ohledem na výše uvedené je třeba mít za to, že stavba nebyla v zákonné dvouleté lhůtě končící dne 20. 11. 2012 zahájena, a proto nebylo možné vydat napadené rozhodnutí o změně stavby před dokončením.
- 6 Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že žalobní námitky byly i odvolacími námitkami a jako s takovými se s nimi již vypořádal v napadeném rozhodnutí. Dále uvádí, že

stavební úřad výsledky žalobcem navržených svědkyň provedl, avšak trvá na tom, že nemohou zpochybnit stavební deník, jenž je z hlediska zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), úřední listinou vyznačující se vyšší právní silou.

- 7 Žalovaný dále uvádí, že podle stavebního deníku probíhalo dne 16. 11. 2012 bagrování výkopu pro nádrže, což osoba zúčastněná na řízení považovala za zahájení provádění stavby, neboť požádala o prodloužení termínu k dokončení stavby a nikoli např. o prodloužení platnosti stávajícího stavebního povolení. Dále žalovaný dodává, že v souvislosti se stavbou této čerpací stanice byla vydána ještě čtyři jiná stavební povolení, přičemž ani jedno z nich nepropadlo, z čehož lze dovozovat, že i předmětná stavba byla zahájena včas.
- 8 Žalovaný konečně uvádí, že dne 8. 6. 2015 byl vydán kolaudační souhlas s užíváním stavby. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.
- 9 Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě uvádí, že má za to, že správní řízení předcházející vydání napadeného rozhodnutí proběhlo v souladu se zákonem. Jde-li o námitku, že byla porušena rovnost stran, připomíná, že se nejedná o řízení sporné a veškerá podání se činí pouze vůči správnímu orgánu. Účastník má právo (nikoli povinnost) se k věci vyjádřit a je na něm, zda tak učiní v průběhu místního šetření, nebo až po něm. Správní řízení není koncentrováno, je tedy důležitý skutkový stav v době vydání rozhodnutí, nikoli v době místního šetření. Není tedy jasné, jakým způsobem měla být žalobcova práva porušena. Osoba zúčastněná na řízení má za to, že na základě provedených důkazů byl skutkový stav řádně zjištěn.
- 10 Pokud jde o námitku porušení zásad dobré správy, uvádí osoba zúčastněná na řízení, že je nejasná. Ostatně celé řízení bylo vedeno právě před stavebním úřadem žalobce, a bylo tedy v jeho rukou, jak bude ve věci rozhodnuto.
- 11 K žalobcem navrženým svědkyním osoba zúčastněná na řízení uvádí, že s ohledem na to, odkud stavbu údajně pozorovaly, nic o stavbě zjistit nemohly, neboť byla zahájena v části stavebního pozemku, na níž není z bydliště svědkyň ani z přilehlé komunikace vidět. Místní šetření pak proběhlo v době, kdy byla celá stavba pod sněhem, a nebylo tedy možné o jejím stavu nic konstatovat.
- 12 Osoba zúčastněná na řízení uvádí, že stavba je součástí účelově provázaného komplexu několika staveb, přičemž u těchto ostatních staveb rovněž žádala o prodloužení stavebního povolení, proti čemuž žalobce nic nenamítal a vydaným rozhodnutím se nebránil. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje zamítnutí žaloby.
- 13 Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Dne 27. 10. 2010 vydal stavební úřad stavební povolení č. j. Výst. 892/10/He, jímž povolil stavbu čerpací stanice X. v ulici X na pozemcích č. p. x a x v katastrálním území Mělník. V části II. bodu 6 stanovil podmínku, že stavba bude dokončena do 2 let ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. V poučení rozhodnutí bylo uvedeno, že stavební povolení pozbývá platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 20. 11. 2010. Dne 25. 11. 2011 vydal stavební úřad rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením

týkající se provedení biokoridoru, přičemž dle části II. bodu 2 tohoto rozhodnutí byla stanovena lhůta k dokončení celé stavby, včetně povolené změny, do 31. 12. 2012. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 20. 12. 2011. Zástupce stavebníka oznámil dne 15. 11. 2012 stavebnímu úřadu, že od 15. 11. 2012 dojde k zahájení stavby čerpací stanice dle stavebního povolení č. j. Výst. 892/10/He.

- 14 Dne 14. 11. 2012 podala osoba zúčastněná na řízení jakožto stavebník žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením – prodloužení lhůty k dokončení stavby. Dne 20. 11. 2012 provedl stavební úřad prohlídku na místě stavby, přičemž z dostupného místa pořídil několik fotografií, z nichž bylo patrné, že stavba zahájena nebyla. Dne 21. 11. 2012 datoval stavební úřad oznámení o zahájení řízení a pozvání k ústnímu jednání; osobě zúčastněné na řízení byla tato písemnost doručena dne 3. 12. 2012. Dne 7. 12. 2012 proběhlo ústní jednání, k němuž se žádný z účastníků nedostavil; stavební úřad v protokolu uvedl, že z fotografií pořízených dne 20. 11. 2012 je zjevné, že stavba nebyla k poslednímu dni lhůty zahájena, a žádosti o prodloužení lhůty tudíž nelze vyhovět. V tomto smyslu vydal stavební úřad dne 7. 1. 2013 zamítavé rozhodnutí, neboť stavba nebyla včas zahájena. Proti němu podala osoba zúčastněná na řízení dne 31. 1. 2013 odvolání, k němuž přiložila stavební deník, vedený společností Š. spol. s r. o.; podle něj byla stavba zahájena dne 19. 7. 2012. Dne 17. 4. 2013 žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání s odůvodněním, že osobě zúčastněné na řízení nebyla zachována desetidenní lhůta před ústním jednáním ve smyslu § 112 odst. 1 stavebního zákona.
- 15 Stavební úřad poté pokračoval v řízení. Dne 10. 6. 2013 se konalo ústní jednání, k němuž se dostavila osoba zúčastněná na řízení a uvedla, že stavba ve lhůtě stanovené stavebním povolením zahájena byla, což také bylo stavebnímu úřadu oznámeno dopisem ze dne 15. 11. 2012; k fotografiím pořízeným stavebním úřadem dne 20. 11. 2012 uvedla, že zachycují pozemky, které ani nemají být stavbou dotčeny, a zčásti jde o pozemky, na nichž nemá osoba zúčastněná na řízení vůbec povolení stavět. Dne 17. 6. 2013 doplnila osoba zúčastněná na řízení podklady o doklad, že dne 19. 7. 2012 proběhla na stavbě revize elektrické instalace, protokol ze dne 19. 7. 2012 o připojení elektřiny a vody pro účely stavby a různé vytyčovací protokoly z července, září a listopadu 2012. Dne 23. 7. 2013 vydal stavební úřad zamítavé rozhodnutí s odůvodněním, že práce související se zařízením staveniště nelze považovat za zahájení stavby jako takové; ostatně s ohledem na výsledek místního šetření ze dne 7. 12. 2012 je zjevné, že i tyto práce byly – v rozporu s předloženým stavebním deníkem – provedeny až po uplynutí lhůty k zahájení stavby. Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení dne 19. 8. 2013 odvolání, v němž uvedla, že fotografie údajně pořízené dne 20. 11. 2012 nejsou opatřeny datem, a není tedy jasné, kdy byly skutečně pořízeny; i kdyby pocházely z tohoto dne, nezachycují tu část pozemků, na nichž má být stavba provedena a na nichž také probíhaly stavební práce. Dále osoba zúčastněná na řízení uvedla, že má za to, že je třeba považovat za zahájení stavby i přípravné práce na staveništi. Žalovaný dne 5. 12. 2013 rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání

s odůvodněním, že se jedná o rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť se stavební úřad vůbec nezabýval námitkou týkající se nesprávně provedené fotodokumentace. Dále žalovaný uvedl, že se stavební úřad nedostatečně vypořádal s rozporem mezi zmíněnou fotodokumentací a záznamy ve stavebním deníku; tvrzení, že je stavební deník veden v rozporu se skutečností, je závažné a musí být stavebním úřadem přezkoumatelným způsobem doloženo.

- 16 Poté stavební úřad pokračoval v řízení. Dne 19. 3. 2014 vyzval účastníky řízení a dotčené orgány k uplatnění námitek, resp. důkazů v desetidenní lhůtě. Žalobce navrhl provést důkaz výsledkem svědkyň paní P. K., paní J. Ř. a paní D. P. ke zjištění data skutečného zahájení stavby. Stavební úřad svědkyně dne 6. 5. 2014 vyslechl; svědkyně shodně uvedly, že koncem roku 2012 žádnou stavební činnost na stavbě nezaznamenaly a první stavební práce byly zahájeny až na jaře roku 2013. Paní D. P. také předložila fotografie ze dnů 2. 3., 10. 3. a 26. 3. 2013, které zachycují probíhající stavební práce na staveništi. Stavební úřad vydal dne 13. 5. 2014 zamítavé rozhodnutí, proti němuž se osoba zúčastněná na řízení dne 16. 6. 2014 odvolala. V odvolání zopakovala své námitky proti fotodokumentaci a proti hodnocení povahy přípravy staveniště a uvedla, že svědecké výpovědi nejsou průkazné, neboť svědkyně z místa pozorování stavbu nemohly vůbec vidět. Žalovaný dne 21. 9. 2014 rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání s odůvodněním, že stavební úřad nedodržel stanovenou lhůtu, jestliže stanovil účastníkům lhůtu pro seznámení se spisovým materiálem do 16. 5. 2014 a zamítavé rozhodnutí přitom vydal již 13. 5. 2014. Dále žalovaný uvedl, že stavební deník je úřední listinou, jíž nelze bez důvodných zjištění zpochybnit, a podle názoru žalovaného má vyšší právní sílu než výslech svědků z řad laické veřejnosti. Podle stavebního deníku probíhalo dne 16. 11. 2012 hrabání výkopu pro nádrže bagrem, což již osoba zúčastněná na řízení za zahájení stavby považovala; že jednala v dobré víře lze dovodit i z toho, že u ostatních tří souvisejících staveb stavební povolení propadnout nenechala. Fotografie pořízené stavebním úřadem neprokazují, že stavba zahájena nebyla.
- 17 Stavební úřad dále pokračoval v řízení a dne 26. 1. 2015 vydal prvostupňové rozhodnutí, jímž žádosti osoby zúčastněné na řízení vyhověl. V tomto rozhodnutí zrekapituloval dosavadní průběh řízení a přidržel se názoru žalovaného, že stavební deník je úřední listinou a jako takovou ji nelze bez důvodných důkazů zpochybnit, ani před ní upřednostnit výslech svědkyň jakožto laiků, nadto vedený s odstupem dvou let od událostí, o nichž vypovídají. S ohledem na to, že stavební úřad nebyl s to prokázat, že stavba byla zahájena až po uplynutí dvouleté lhůty, je třeba mít za to, že byla zahájena včas, a proto žádosti osoby zúčastněné na řízení vyhověl. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 17. 2. 2015 odvolání, v němž uvedl, že nesouhlasí se závěrem stavebního úřadu, že stavba byla zahájena včas. Dne 5. 6. 2015 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, jímž žalobcovo odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, přičemž v odůvodnění zopakoval, že stavební deník (jakožto veřejná listina vyznačující se vyšší právní silou) prokázal včasné zahájení stavby, aniž by stavební úřad prokázal opak. Nadto podotkl, že žalobce neuvedl žádný důvod, jímž by osvědčil, že změna stavby před dokončením představuje zásah do jeho práv.

- 18 Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí 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.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal. O žalobě rozhodl soud bez jednání, neboť účastníci řízení nevyjádřili s takovým postupem nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
- 19 Nejprve považuje soud za vhodné vypořádat pochybnost žalovaného, kterou uváděl již v napadeném rozhodnutí a posléze i ve vyjádření k žalobě, že žalobce není v této věci vůbec aktivně legitimován, neboť napadené rozhodnutí nepředstavuje žádný zásah do jeho práv. Soud z katastru nemovitostí ověřil, že vlastníkem pozemku p. č. x (jeden z pozemků, na nichž se realizuje stavba) je žalobce. Žalobce byl proto také účastníkem řízení, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí. Rozhodnutí, jímž se povoluje změna stavby před jejím dokončením, v sobě zahrnuje implicitní závěr o tom, že stavebník započal provádět stavbu (mj. na pozemku ve vlastnictví žalobce) včas, tj. v době platnosti stavebního povolení. Je tedy zjevné, že napadené rozhodnutí zásah do práv žalobce představovat může.
- 20 Soud považuje za nezbytné poukázat na to, že stavební úřad stanoví podle § 6 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, ve stavebním povolení termín dokončení stavby. Tato část výroku stavebního povolení nijak nesouvisí s dobou platnosti samotného povolení, představuje pouze jednu ze závazných podmínek pro provádění stavby. Změnit obsah této podmínky pro provádění stavby lze změnou stavby před jejím dokončením podle § 118 stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2009 – 73). Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit pouze za předpokladu, že je stavební povolení platné, resp. že nepozbylo platnosti. Pakliže stavební povolení týkající se stavby pozbylo platnosti, nelze povolit změnu stavby, nýbrž je třeba požádat o vydání nového stavebního povolení. Platnost stavebního povolení je vymezena v § 115 odst. 4 stavebního zákona. Podle něho pozbývá stavební povolení platnosti, jestliže stavba nebyla zahájena do 2 let ode dne, kdy nabylo právní moci. Dobu platnosti stavebního povolení může stavební úřad prodloužit na odůvodněnou žádost stavebníka podanou před jejím uplynutím. Podáním žádosti se staví běh lhůty platnosti stavebního povolení.
- 21 Správní orgány se proto v rámci posuzování podmínek pro vyhovění žádosti o povolení změny stavby před jejím dokončením musely nejprve zabývat tím, zda je stavební povolení stále platné, tedy zda stavebník započal stavbu ve lhůtě dle § 115 odst. 4 stavebního zákona. Jde o předběžnou otázku, na níž závisí výsledek řízení o žádosti žalobce ze dne 14. 11. 2012. Z této žádosti jednoznačně plyne, že stavebník požádal o změnu stavby před jejím dokončením spočívající v prodloužení lhůty pro provedení stavby, nikoliv o prodloužení platnosti stavebního povolení, jak stavebník naznačuje v podání ze dne 7. 1. 2015. Až do té doby stavebník ve svých podáních tvrdil, že požádal o změnu stavby před dokončením a spolu s podáním této žádosti oznámil stavebnímu úřadu

zahájení stavby; stavební úřad přijetí tohoto oznámení nepopírá, je ostatně součástí správního spisu předloženého soudu. V situaci, kdy žalobce spolu s podáním projednávané žádosti oznámil, že zahájí od 15. 11. 2012 provádění stavby, nelze obsah žádosti interpretovat jako žádost o prodloužení platnosti stavebního povolení, nýbrž výlučně v souladu s jazykovým vyjádřením jako žádost o změnu stavby před jejím dokončením spočívající ve změně lhůty pro provedení stavby.

- 22 Žalobce namítá, že žalovaný při hodnocení důkazů pochybil, jestliže uvedl, že stavební deník je „úřední listinou“ a jako takový má vyšší právní sílu než výslechy svědků. S touto námitkou se soud ztotožnil.
- 23 V dané věci směřovalo provedené dokazování k zodpovězení klíčové otázky, zda stavebník zahájil stavební práce před 20. 11. 2012, či nikoli. Ve vztahu k této otázce byly ve stavebním řízení provedeny či předloženy různé důkazy, které jsou ve vzájemném rozporu: fotografie ze dne 20. 11. 2012 pořízené stavebním úřadem, zjištění učiněná při ohledání místa stavby dne 7. 12. 2012 a výpovědi svědků paní K., paní P. a paní Ř. shodně prokazují, že do 20. 11. 2012 nebylo zahájeno provádění stavby dle předmětného stavebního povolení, naproti tomu stavební deník má prokazovat opak (na jeho podporu pak byly předloženy již jen vytyčovací a revizní protokoly). Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1997, č. j. 6 A 139/1994 – 17, *„může správní orgán přistoupit k hodnocení důkazů teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v důkazech. Jestliže se však rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým důkazům se nakonec při svém hodnocení přichýlil a které důkazy odmítl a proč. Pokud se bez jakéhokoli zdůvodnění přikloní ke skupině důkazů, které podporují jedno skutkové zjištění (např. že účastník spáchal správní delikt) a pomine důkazy, z nichž vyvěrá opak, vybočuje tím ze zákonných mezí, které mu zákon pro hodnocení důkazů vytyčil.“* Tento právní názor se sice vztahuje ke správnímu řádu z roku 1967, avšak zdejší soud má za to, že je použitelný i v procesním prostředí správního řádu z roku 2004.
- 24 Ve světle uvedeného rozsudku je třeba konstatovat, že žalovaný pochybil v první řadě tím, že se nepokusil odstranit rozpory v provedených důkazech, ani se s těmito rozpory nevypořádal. Žalovaný poukázal na záznam ve stavebním deníku ze dne 16. 11. 2012, podle něhož bylo prováděno hrabání výkopu pro nádrže bagrem, což je dle žalovaného stavební činnost představující zahájení provedení stavby dle stavebního povolení ze dne 27. 10. 2010. Žalovaný se však nevypořádal s úvahou stavebního úřadu, která byla součástí předchozích, žalovaným zrušených rozhodnutí (naposledy viz rozhodnutí ze dne 13. 5. 2014, str. 3, odst. 7), a sice že stavební povolení ze dne 27. 10. 2010 zahrnuje pouze kiosek čerpací stanice P., vnitřní rozvody instalací, vytápění a dva výdejní stojany, což ostatně odpovídá slovnímu popisu stavby uvedenému ve výroku stavebního povolení ze dne 27. 10. 2010. Žalovaný neuvedl, proč je třeba považovat zahájení terénních prací pro uložení nádrží, které představují technologickou část čerpací stanice umístěnou mimo výše uvedené nadzemní stavební objekty (na jiné

části pozemku), za zahájení provádění stavby dle stavebního povolení ze dne 27. 10. 2010. V tomto ohledu je rozhodnutí žalovaného dovolávající se záznamu ve stavebním deníku ze dne 16. 11. 2012 nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž tento nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí není odstranitelný ani jeho interpretací ve spojení s rozhodnutím stavebního úřadu, neboť ten konstantně zastával názor, že ani tyto zemní práce se stavbou dle uvedeného stavebního povolení nesouvisí.

- 25 Dále žalovaný pochybil v tom, že důkazy hodnotil způsobem, který nemá oporu v zákoně, jestliže uvedl, že stavební deník je „úřední listinou“, a oproti ostatním důkazům je tedy nadán vyšší právní silou; výslech svědkyň pak odmítl s tím, že se jedná o „laickou veřejnost“. Pochybení spočívá jednak v chybném hodnocení povahy stavebního deníku a svědecké výpovědi, jednak v porušení zásady volného hodnocení důkazů.
- 26 Jelikož stavební zákon neobsahuje vlastní úpravu dokazování a ve svém § 192 odst. 1 připouští subsidiární použití správního řádu, uplatní se § 51 a násl. správního řádu upravující dokazování. Pojem „úřední listina“ správní řád (ani jiný procesní předpis) nezná. Pro úplnost (žalobce tvrdí, že žalovaný mylně považoval stavební deník za veřejnou listinu) upozorňuje soud na institut veřejné listiny upravený v § 53 odst. 3 správního řádu, podle něhož jsou veřejnými listinami listiny vydané soudy České republiky nebo jinými správními orgány nebo orgány územně samosprávních celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Z této legální definice je zřejmé, že stavební deník vedený stavebníkem podmínky § 53 odst. 4 správního řádu nesplňuje, a veřejnou listinou nadanou presumpcí správnosti tudíž není. Skutečnost, že zákon počítá s existencí určité listiny, resp. předpisuje její vedení (srov. § 157 stavebního zákona), nečiní z této listiny listinu veřejnou, ani důkaz vyšších kvalit, jak se žalovaný mylně domnívá. Soud uzavírá, že stavební deník je toliko prostou soukromou listinou, již může být prováděn důkaz za stejných podmínek jako jinými listinami, rozhodně není nadán vyšší důkazní silou.
- 27 Soud je znepokojen právním názorem žalovaného o vyšší důkazní síle stavebního deníku, neboť v případě, že jej žalovaný dlouhodobě aplikuje a zavazuje k jeho aplikaci i podřízené stavební úřady, tak jako v nyní posuzované věci, vzdaluje tím rozhodovací činnost správních orgánů od naplňování zásady zákonnosti.
- 28 Jde-li o hodnocení svědeckých výpovědí jako důkazu vyznačujícího se nižší hodnověrností s odůvodněním, že jde o laiky (zřejmě v oboru stavebnictví, resp. stavebního práva), konstatuje soud, že se tento náhled žalovaného zcela míjí s podstatou důkazu svědeckou výpovědí. Svědek je osoba, která určitou událost či věc vnímala svými smysly a podává o tom zprávu správnímu orgánu, který tuto možnost neměl. To, zda je svědek v záležitostech, o nichž správnímu orgánu podává prostřednictvím své výpovědi zprávu, laik nebo odborník, je v zásadě nerozhodné, neboť se zpravidla nevyjadřuje k žádným odborným otázkám (je-li v řízení třeba zodpovědět odborné otázky

přesahující expertízu správního orgánu, slouží k tomu důkaz znaleckým posudkem). Ostatně není jasné, jaké expertní znalosti by svědkyně podle představy žalovaného potřebovaly k tomu, aby dokázaly kompetentně zodpovědět otázku, zda koncem roku 2012 zaznamenaly v místě stavby nějakou stavební aktivitu či nikoli.

- 29 Žalovaný tak zcela neopodstatněně povýšil důkazní sílu stavebního deníku nad ostatní důkazní prostředky (zejména výpovědi svědků), jejichž relevanci a průkaznost neodůvodněně bagatelizoval, aniž by tyto své závěry opřel o obsah těchto důkazních prostředků nebo o jejich soulad, nebo naopak rozpory, s ostatními důkazními prostředky.
- 30 Žalovaný dále vytkl stavebnímu úřadu, že se nevypořádal s námitkou stavebníka, že fotodokumentace pořízená dne 20. 11. 2012 byla provedena nesprávně a neobsahuje celé místo stavby. Tuto část odůvodnění převzal žalovaný z předchozích svých zrušovacích rozhodnutí, aniž by reflektoval, že přezkoumává nové rozhodnutí stavebního úřadu, jímž bylo rozhodnuto opačně než v předchozích případech. Průkaznost fotografií pořízených dne 20. 11. 2012 tak žalovaný rovněž nehodnotil. V tomto ohledu lze přitom poukázat na rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 5. 2014 (str. 4, odst. 4), v němž uvedl, že fotodokumentace byla provedena směrem od železniční vlečky a je na ní vidět stávající hala (soud doplňuje, že jde o budovu na pozemku p. č. x). Stavba povolená stavebním povolením ze dne 27. 10. 2010 je na situaci umístěna blíže než stávající hala. Na fotografiích tak musí být vidět, zda byla stavba zahájena, nebo nikoliv. O pořízení fotografií byl vyhotoven úřední záznam, jímž je doloženo datum jejich pořízení a v němž je popsán závěr celého pozorování na místě (fotografie jen dokreslují tyto poznatky, představují toliko fragment poznání načerpaného stavebním úřadem na místě samém). Žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl, z jakého důvodu nejsou pořízená fotodokumentace a zjištění učiněná stavebním úřadem zachycená v úředním záznamu ze dne 20. 11. 2012 s to zpochybnit správnost záznamů ve stavebním deníku. Nevypořádal se tak s důkazem, jenž směřuje k prokázání opačného skutkového stavu, než z kterého žalovaný vycházel. Nelze proto akceptovat, že žalovaný pominul zhodnotit tento důkaz.
- 31 Pro úplnost soud dodává, že žalovaný v napadeném rozhodnutí opřel svůj závěr o včasném zahájení prací i o další úvahy, např. že stavba je součástí účelově provázaného komplexu staveb, u nichž osoba zúčastněná na řízení zahájila stavební práce včas. Dále žalovaný uvedl, že pokud by osoba zúčastněná na řízení stavební práce včas nezahájila, byla by požádala o prodloužení platnosti stávajícího stavebního povolení a nikoli o změnu stavby před dokončením. Konečně žalovaný uváděl, že není rozhodné, zda osoba zúčastněná na řízení skutečně zahájila stavbu, byla-li v dobré víře, že se tak děje již přípravnými pracemi na staveništi, např. bagrováním výkopu pro nádrže. Tyto úvahy jsou však ve vztahu ke skutečnému okamžiku zahájení prací pouhými spekulacemi žalovaného, které jsou pro zodpovězení této klíčové otázky bez významu. Není rozhodující, co si stavebník myslel, resp. o čem byl přesvědčen, nýbrž co ve skutečnosti činil, tedy zda ve lhůtě do 20. 11. 2012 skutečně provedl práce, které lze považovat za zahájení stavby, která je předmětem stavebního povolení ze dne 27. 10. 2010. Bylo úkolem žalovaného, aby v napadeném rozhodnutí odůvodnil s odkazem na konkrétní provedené důkazy, jaké práce stavebník v této lhůtě provedl a že jde o práce, které lze považovat za zahájení stavby

podle stavebního povolení. Žalovaný se této odpovědnosti nemůže zprostit tím, že poukáže na dobrou víru stavebníka, resp. jeho subjektivní přesvědčení, že bylo zahájeno provádění stavby. Úkolem žalovaného je autoritativním způsobem posoudit sporné skutečnosti a určit, které z nich byly prokázány a které naopak nikoliv, žalovaný na tuto rozhodovací činnost ovšem *de facto* rezignoval.

- 32 Co se týče hodnocení důkazů obecně, je správní řízení ovládáno zásadou jejich volného hodnocení. Tato zásada vyjadřuje povinnost správního orgánu hodnotit důkazy podle své úvahy (§ 50 odst. 4 správního řádu) a posoudit každý z nich jednotlivě a poté všechny v jejich vzájemné souvislosti. O žádném důkazu (pro úplnost soud uvádí, že ani o veřejné listině) nelze říci, že má „vyšší právní sílu“, a tudíž je správní orgán povinen jej vždy upřednostnit před důkazy jinými; je samozřejmě možné a ovšem i nezbytné hodnotit důkazy z hlediska jejich průkaznosti a přesvědčivosti, to je však otázka vlastního hodnocení důkazů správním orgánem v konkrétní věci.
- 33 Soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaný v první řadě uváží, zda s ohledem na skutečnosti, které nastaly po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je stále na místě rozhodnout ve věci meritorně. Dospěje-li k závěru, že o žádosti stavebníka o změnu stavby před jejím dokončením, resp. o odvolání žalobce, je třeba rozhodnout věcně, žalovaný sám důkazy znovu posoudí (případně za tímto účelem věc vrátí stavebnímu úřadu), přičemž se nejprve pokusí odstranit rozpory v důkazech a eventuálně provede k objasnění okamžiku zahájení stavby další důkazy. Všechny důkazy poté žalovaný zhodnotí samostatně a také v jejich vzájemné souvislosti. V této fázi bude žalovaný muset zhodnotit, který z těchto důkazů pokládá za přesvědčivější; to však musí učinit způsobem, který bude přezkoumatelný a nebude v rozporu se zákonem.
- 34 Nesprávně hodnocené důkazy soudu nebrání vypořádat zbývající žalobní námitky.
- 35 Žalobce namítá, že v řízení došlo k porušení rovnosti účastníků tím, že byl stavební deník připuštěn jako důkaz, přestože byl osobou zúčastněnou na řízení předložen až dne 31. 1. 2013 spolu s prvním odvoláním. K tomu však soud podotýká, že důvodem ke zrušení prvního zamítavého rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 7. 1. 2013 bylo to, že stavební úřad nedodržel desetidenní zákonnou lhůtu před ústním jednáním. Jestliže tedy bylo prvostupňové rozhodnutí ze dne 7. 1. 2013 zrušeno, dostalo se správní řízení zpět do fáze řízení před správním orgánem prvního stupně a účastníci tedy měli opět možnost předkládat důkazy, k čemuž je ostatně stavební úřad dne 16. 5. 2013 vyzval v pozvánce na ústní jednání. Vadu, kterou žalovaný vytkl stavebnímu úřadu, nebylo možné odstranit jinak než přihlédnutím k důkazním prostředkům navrženým po ústním jednání dne 7. 12. 2012. Uvedený postup tak nepředstavoval zásah do rovnosti účastníků řízení, neboť v uvedené době byl oprávněn předkládat nové důkazy i žalobce. Námitka je nedůvodná.
- 36 Žalobce dále namítá, že žalovaný neprovedl důkaz svědeckou výpovědí navržených svědků paní K., paní Ř. a paní P. Soud však konstatuje, že se žalobce mylí, neboť

stavební úřad navržené svědkyně vyslechl dne 6. 5. 2014 a všechny tři protokoly jsou součástí správního spisu. Námitka je nedůvodná.

- 37 Konečně žalobce namítá, že byly porušeny zásady dobré správy vyjmenované v článku 41 Charty základních práv Evropské unie, který jako jediný obsahuje ucelenou definici pojmu dobrá správa. Soud v tomto ohledu odkazuje na článek 51 odst. 1 Charty základních práv Evropské unie, který stanoví, že členské státy Evropské unie jsou povinny řídit se jejími ustanoveními pouze v situacích, kdy aplikují unijní právo, k čemuž však v dané věci nedošlo. Žalobce se tak v této konkrétní věci nemůže přímo dovolávat čl. 41 Charty, neboť ten na ni nedopadá. Žalobce však upřesnil, že porušením dobré správy má na mysli porušení zásady nestrannosti, které se projevilo tím, že stavební úřad připustil nestandardní založení nových důkazů stavebníkem *ex post*. Jak soud vysvětlil již výše, stavební úřad byl povinen přihlídnout i k důkaznímu návrhu obsaženému v odvolání ze dne 30. 1. 2013, aby tím zhojil předchozí nezákonný zásah do procesních práv stavebníka (nedodržení zákonem stanovené lhůty k oznámení konání ústního jednání). Akceptací návrhu na provedení důkazu stavebním deníkem tak k porušení zásady nestrannosti (§ 7 odst. 1 správního řádu) nedošlo. Námitka je nedůvodná.
- 38 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že žalobce, který byl zastoupen advokátem, v daném řízení vystupoval jako pozemkový vlastník, do jehož vlastnického práva bylo zasazeno žalovaným jakožto správním orgánem, nikoliv jako orgán veřejné moci, má soud za to, že náklady na zastoupení advokátem nelze označit za neúčelné. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, tak soud vyčíslil na 11.228 Kč, přičemž tato částka zahrnuje odměnu advokáta za dva úkony právní služby po 3.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a písemné podání soudu (žaloba) – § 7, § 9 odst. 4 písm. d), a § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], k čemuž byla přičtena paušální částka jako náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, to vše zvýšeno o částku odpovídající 21 % DPH, a soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000 Kč podle položky 18 bod 2 písm. a) Sazebníku soudních poplatků zaplacený žalobcem. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších právních předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí v tomto soudním řízení soud neuložil žádnou povinnost (§ 60 odst. 5 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 20. října 2017

Olga Stránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
B. K.