



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: R. K.**, bytem P., P., zastoupen Mgr. Ing. Jiřím Šimečkem, LL.M., advokátem, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, proti **žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: Fremune Property, a. s.**, se sídlem P., P., zastoupené Mgr. Martinem Žižkou, advokátem, se sídlem Václavské náměstí 846/1, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2012, sp. zn. S-MHMP 858756/2011/OST/Pt/Vr,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 10. 10. 2012, sp. zn. S-MHMP 858756/2011/OST/Pt/Vr, a rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10 ze dne 29. 5. 2012, č. j. P10-057206/2012, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 8.808,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Ing. Jiřího Šimečka, LL.M., advokáta.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení a vymezení sporu

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2012, sp. zn. S-MHMP 858756/2011/OST/Pt/Vr (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10, Odbor stavební (dále jen „stavební úřad“), ze dne 29. 5. 2012, č. j. P10-057206/2012.

Dne 24. 5. 2010 zahájil stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, řízení o odstranění stavební úpravy pro osazení plastového okna z koupelny do štitové zdi ve třetím patře bytového domu č. p. X, P., P., ve vlastnictví žalobce, provedené bez stavebního povolení (dále jen „stavební úprava“). Existence této stavební úpravy měla být zjištěna při vedení územního řízení, které bylo ukončeno vydáním územního rozhodnutí ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. OST 018685/2010/La (dále jen „územní rozhodnutí“), na nástavbu a přístavbu sousedního objektu společnosti ZPA - REALITY, a. s., č. p. X, P., P. Dne 21. 6. 2010 podal žalobce žádost o dodatečné povolení stavební úpravy. Řízení o ní nejprve stavební úřad dne 1. 9. 2010 zastavil pro nesplnění výzvy k doplnění žádosti; jeho rozhodnutí však žalovaný dne 27. 1. 2011 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání s odůvodněním, že stavební úřad mohl v souladu se zásadou součinnosti podle § 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, upozornit žadatele na možnost prodloužení stanovené lhůty v případě problémů s obstaráním požadovaných podkladů a dát mu „ještě jednu šanci“. Stavební úřad poté žalobce dne 21. 2. 2011 vyzval, aby mj. ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy prokázal soulad projektové dokumentace s vyhláškou č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška OTPP“), zejména s jejím čl. 4, v němž je uvedeno, že umístěním nebo změnou stavby na hranici pozemku nebo v její bezprostřední blízkosti nesmí být znemožněn způsob zástavby sousedního pozemku podle územně plánovací dokumentace nebo územního rozhodnutí. Žalobce tak musel dle stavebního úřadu prokázat, že svou stavební úpravou neznemožní nástavbu na sousedním objektu č. p. X. Dne 7. 11. 2011 vznesl žalobce námitku podjatosti úředních osob M. H., Ing. D. R. a Ing. J. K.; tuto námitku však představený úředních osob neshledal ve třech samostatných usneseních ze dnů 8. 11. 2011, 9. 11. 2010 a 10. 11. 2011 důvodnou (odvolání žalobce proti těmto usnesením zamítl žalovaný rozhodnutími ze dnů 27. 4. 2012 a 3. 5. 2012). Dne 29. 5. 2012 stavební úřad řízení o žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 29. 5. 2012 podal žalobce odvolání, v němž mj. namítal, že stavebním úřadem uložená podmínka opírající se o čl. 4 vyhlášky OTPP je nerealizovatelná, nesplnitelná a právně bezdůvodná. Uvedl, že nemůže pykat za pochybení stavebního úřadu, který vydal územní rozhodnutí, aniž by zohlednil existenci předmětného okna. Žalobce upozornil na to, že v prostoru třetího patra se ve štitové zdi domu č. p. X nacházejí celkem čtyři okna. Stavební úřad byl dle názoru žalobce povinen respektovat § 125 stavebního zákona a nepřehlížet faktický stav (existující okna) jen proto, že se k němu nedochovala historická povolující dokumentace, neboť je zřejmé, že předmětné okno dlouhodobě existuje, je užíváno a jeho odstranění by učinilo byt neobyvatelným. Žalobce se domníval, že za takového stavu se stává vedení řízení o dodatečném povolení stavby bezpředmětným, a je namístě postupovat podle § 125 odst. 1 a 3 stavebního zákona. Žalobce rovněž podotkl, že v rozhodnutí stavebního úřadu v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu chybí úvaha, v čem žalobce neodstranil podstatné vady své žádosti. Odvolání žalobce zamítl žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu napadeným rozhodnutím.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že ze správního spisu vyplývá, že žalobce ve stanovené lhůtě požadovaným způsobem projektovou dokumentaci neupravil, tzn. neuvedl ji do souladu s čl. 4 odst. 4 vyhlášky OTPP. Předložený spisový materiál neobsahuje žádný doklad potvrzující, že by sporná stavební úprava byla povolena. Za takový doklad nelze považovat ani kopie výkresů vypracovaných v roce 1967 a opatřených

razítkem Pražské stavební obnovy, n. p., neboť nejde o výkresy opatřené razítkem stavebního úřadu a nelze je tak považovat za ověřenou dokumentaci ve smyslu stavebního zákona. Žalovaný se se žalobcem neztotožnil ani v tom, že podle tehdejších stavebních předpisů nebylo nutné pro spornou stavební úpravu vydávat stavební povolení. Spornou stavební úpravu je tedy nutno považovat za nepovolenou, čímž byly splněny podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Žalovaný konstatoval, že povinností žadatele o dodatečné povolení stavby je prokázat, že stavba je v souladu s veřejným zájmem. Důkazní břemeno je tedy přeneseno na stavebníka, resp. vlastníka stavby. S ohledem na to nelze souhlasit se žalobcem, že stavební úřad neunesl důkazní břemeno, resp. nepředložil přezkoumatelné argumenty a podklady k rozhodnutí, které by ho opravňovaly přistoupit k zastavení řízení; byl to naopak žalobce jako žadatel o dodatečné povolení stavby, kdo neprokázal, že stavební úprava je v souladu s veřejným zájmem v podobě vyhlášky OTTP. V daném případě byla realizací nepovoleného okna z koupelny omezena, případně zcela znemožněna nástavba sousedního objektu č. p. X. Stavební úřad postupoval v souladu s § 111 odst. 3 stavebního zákona, když žalobce vyzval k uvedení předložené dokumentace do souladu s čl. 4 odst. 4 vyhlášky OTTP. Žalobce však dokumentaci stavby neupravil ani jiným způsobem neprokázal, že stavební úprava neznemožní zástavbu sousedního pozemku. Stavebnímu úřadu tedy nezbylo než řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit. Tvzení žalobce, že požadavek stavebního úřadu na uvedení dokumentace skutečného provedení stavby do souladu s vyhláškou OTTP je v podstatě nesplnitelný, je irrelevantní a znamená pouze to, že žalobce neunesl důkazní břemeno, neboť se mu nepodařilo prokázat, že nepovolená stavební úprava je v souladu s veřejným zájmem.

K jednotlivým odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že vydání územního rozhodnutí není podmíněno souhlasem vlastníků sousedních nemovitostí. Pokud měl žalobce za to, že územní rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, nejedná se o námitku směřující proti řízení o dodatečném povolení sporné stavební úpravy. Pro dané řízení není podstatné, zda žalobce pouze vyměnil stávající okno (které v minulosti provedl jeho právní předchůdce) či zda ve štítové zdi vyboural okno z koupelny sám, neboť za jeho stav jako vlastníka domu odpovídá. Vlastník nepovolené stavební úpravy musí požádat o dodatečné povolení stavby a prokázat soulad s veřejným zájmem. Stavební úřad dne 21. 2. 2011 vydal výzvu k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby, současně žalobce poučil o následcích nedoplnění této žádosti; žalobce tedy věděl, co bude následovat, pokud svou žádost požadovaným způsobem nedoplní. Nebylo nutné, aby stavební úřad žalobce před vydáním rozhodnutí seznamoval s jeho podklady, neboť rozhodl tak, jak předesílal. Zcela bezpředmětná je námitka žalobce, že stavební úřad se nepokusil o smírné odstranění rozporů mezi ním a majitelem sousedního domu č. p. X. Řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby není řízením sporným, ale návrhovým, přičemž žádost je dle § 45 odst. 4 správního řádu zcela v dispozici žadatele. V daném případě tak neexistoval žádný rozpor, který by bylo možné či nutné odstranit, neboť bylo zcela na žalobci, jakým způsobem se svou žádostí naloží.

III. Žaloba

Žalobce v žalobě poukázal na to, že ve správním řízení namítl podjatost úředních osob stavebního úřadu M. H., Ing. D. R. a Ing. J. K. pro jejich osobní vztah k věci. Námitky podjatosti však byly stavebním úřadem zamítnuty, což žalovaný potvrdil třemi samostatnými rozhodnutími. Tato rozhodnutí jsou však obsahově téměř shodná a odvolacími argumenty žalobce se takřka nezabývají. V řízení o podjatosti došlo k porušení § 36 odst. 3 správního

řádu, neboť žalobce nedostal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před jejich vydáním, případně navrhnout jejich doplnění, a to přesto, že o možnost vyjádřit se k podkladům výslovně žádal. Žalovaný se rovněž nevypořádal s jeho námitkou, že řízení o podjatosti je správním řízením a vztahuje se na něj povinnost dle § 36 správního řádu. Žalovaný porušil i § 50 správního řádu, když si pro své rozhodnutí neopatřil příslušné podklady. K návrhům žalobce na dokazování (výslech svědků, kteří mohli mít konkrétní poznatky o možném vztahu žalobce s úředními osobami) se žalovaný vůbec nevyjádřil. Žalobce s poukazem na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 1 As 89/2010, uvedl, že zaměstnanecký poměr může být důvodem pochyb o nepodjatosti, zejména tehdy, pokud postoj zaměstnance může být ovlivněn jinými než zákonnými hledisky. Žalobce uvedl, že nadřízený úředních osob dotčených námitkou podjatosti neučinil žádný konkrétní úkon ve věci, např. výslech těchto úředních osob, a neprovedl tak obvyklý procesní postup v rámci správního řízení. Žalobce konstatoval, že námitku podjatosti uplatnil neprodleně poté, co se dozvěděl okolnosti nasvědčující možné podjatosti úředních osob (s ohledem na jejich vztahy se zástupci společnosti ZPA - REALITY, a. s.). Jelikož byla námitka podjatosti zamítnuta ihned po dvou dnech, nemohl ji doplnit a návrhy na dokazování (výslech svědků – zástupců ZPA - REALITY, a. s.) mohl učinit až v odvolacím řízení.

Žalobce namítl, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí navzdory tomu, že doložením souhlasných stanovisek dotčených orgánů spolu s projektovou dokumentací odpadl poslední zákonný požadavek pro vydání dodatečného povolení stavby. Z napadeného rozhodnutí plyne, že jeho jediným důvodem bylo údajné porušení čl. 4 odst. 4 vyhlášky OTTP. Žalovaný se přitom odmítl zabývat klíčovou odvolací námitkou žalobce poukazující na vady a nezákonnosti vydaného územního rozhodnutí, přestože to s předmětem projednávané věci bezprostředně souvisí a bylo důvodem pro nezákonné zastavení řízení. Žalovaný dospěl nepřezkoumatelným způsobem k odlišnému závěru než v předchozím rozhodnutí ze dne 27. 1. 2011, v němž se o rozporu žádosti žalobce s čl. 4 odst. 4 vyhlášky OTTP vůbec nezmínil. Žalobce upozornil na to, že předložil projektovou dokumentaci z roku 1967, která prokazuje historickou existenci předmětného okna ve třetím patře bytového domu, avšak žalovaný tento důkaz odmítl. Dle názoru žalobce porušil žalovaný § 2, § 3 a § 68 odst. 3 správního řádu, neboť odůvodnění napadeného rozhodnutí je nedostatečné, nepřehledné a nepřezkoumatelné.

Žalobce konstatoval, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zaujal názor, že na jakoukoli stavební úpravu je třeba pohlížet jako na nepovolenou, pokud se nedochová stavební povolení nebo výkres ověřený stavebním úřadem. Sporná stavební úprava je však bez závad užívána ke svému účelu a dle předložené projektové dokumentace existuje nejméně od roku 1967. Žalovaný tak v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu zasahuje do tzv. klidového stavu a porušuje § 125 odst. 2 stavebního zákona. Právě k námitce opírající se o § 125 odst. 2 stavebního zákona se žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil a související odvolací důvod tak nebyl ani vyvrácen, ani hodnověrně zpochybněn. Žalobce namítl i to, že zahájení řízení o odstranění sporné stavební úpravy bylo účelové, neboť stavební úřad si musel být existence sporného okna vědom již při vedení územního řízení, které vyústilo ve vydání územního rozhodnutí.

Žalobce vytkl správním orgánům, že svým postupem porušily § 6 odst. 2 správního řádu, neboť jej nejprve nechaly vypracovat projektovou dokumentaci a získat stanoviska dotčených orgánů, a poté řízení zastavily. V době zahájení řízení o dodatečném povolení stavby přitom již bylo územní rozhodnutí vydáno a žalobce tak nemá žádné možnosti, aby prokázal soulad projektové dokumentace sporného okna s čl. 4 vyhláškou OTTP, potažmo

s územním rozhodnutím. Žalobce rovněž podotkl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zaměňuje pojem veřejného zájmu se soukromým zájmem na realizaci nástavby stavby sousedního domu č. p. X.

Žalobce ve své poslední žalobní námitce konstatoval, že nebyl vyzván k seznámení se s podklady k rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Podle jeho názoru nemožnost seznámení se s podklady způsobuje automaticky nezákonnost správního rozhodnutí a nelze ji omlouvat nepodloženým tvrzením, že účastník řízení „věděl“, co je ve spise či co nastane.

Žalobce v závěru žaloby navrhl, aby Městský soud v Praze zrušil napadené rozhodnutí, rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, a rozhodnutí správních orgánů o vznesené námitce podjatosti proti úředním osobám.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že argumentaci žalobce nepovažuje za důvodnou, a trval na tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Žalobce v námitce podjatosti zcela jasně popsal, v čem podjatost úředních osob spatřuje, a žalovaný tak neměl důvod vyzývat ho k upřesnění a doplnění námitky podjatosti. Dle žalovaného přitom byl její podstatou nesouhlas žalobce s realizací nástavby sousedního domu č. p. X, nikoli postup úředních osob v řízení o dodatečném povolení stavby. Žádný důkaz s konkrétními jmény údajných svědků, kteří by měli být vyslechnuti, navržen nebyl. Žalobce navíc neprokázal včasnost uplatněné námitky podjatosti.

Žalovaný konstatoval, že sporná stavební úprava skutečně odporovala čl. 4 odst. 4 vyhlášky OTTP, neboť znemožňovala způsob zástavby sousedního pozemku (v okamžiku rozhodování o dodatečném povolení stavební úpravy již bylo územní rozhodnutí pravomocné). Žalobce tedy nebyl schopen odstranit vady žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť neuvedl projektovou dokumentaci skutečného stavu stavby do souladu s vyhláškou OTTP; stavebnímu úřadu nezbylo než řízení o dodatečném povolení stavby zastavit. S ohledem na to nemohlo být žádosti žalobce vyhověno. Vytýkané vady a nezákonnost územního rozhodnutí nelze považovat za námitky směřující do řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobcem předložené kopie výkresů vypracovaných v roce 1967 nelze považovat za důkaz povolení stavební úpravy, neboť nejsou ověřené stavebním úřadem. Na daný případ nelze vztáhnout ani § 125 odst. 2 stavebního zákona, neboť nejde o případ, kdy by nebyly zachovány doklady ke stavbě. Nelze tak dojít k jinému závěru, než že se jedná o stavební úpravu stavebním úřadem nepovolenou.

Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobce, že byl porušen § 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že stavební úprava byla shledána rozpornou s obecnými požadavky na výstavbu, došel stavební úřad k závěru, že stavebník neunesl důkazní břemeno, když neprokázal soulad stavby s veřejným zájmem. Stavební úřad proto řízení zastavil. Žalovaný tak měl za to, že stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, byl náležitě zjištěn, a odůvodnění napadeného rozhodnutí tak bylo dostatečné. Pokud jde o námitku porušení § 36 odst. 3 správního řádu, pak žalovaný konstatoval, že podklady pro rozhodnutí tvořily pouze písemnosti doložené žalobcem. Vzhledem k tomu, že žalobce ve stanovené lhůtě neupravil projektovou dokumentaci, rozhodl stavební úřad tak, jak avizoval, a řízení zastavil. Je tedy zřejmé, že podklady pro rozhodnutí o žádosti žalobce netvořily žádné dokumenty, které by žalobce neznal a se kterými by se musel seznámit. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení svého práva vyjádřit se k žalobě nevyužila.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. s. ř. s. Rozhodl přitom bez jednání, za podmínek daných § 51 odst. 1 s. ř. s., a dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

Vzhledem k logice uplatněných žalobních bodů se soud věnoval nejprve námitkám žalobce proti způsobu vyřízení jím vznesené námitky podjatosti úředních osob stavebního úřadu M. H., Ing. D. R. a Ing. J. K. Žalobce v této souvislosti poukazoval např. na to, že řízení o námitce podjatosti je správní řízení jako „kterékoli jiné“ a žalovaný při jeho vedení porušil § 3, § 36, § 50 a § 68 odst. 3 správního řádu, neboť v něm neučinil žádný konkrétní úkon, neposkytl žalobci možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutím k jeho podkladům atp. K této argumentaci soud předně uvádí, že rozhodnutím o námitce podjatosti, tedy o vyloučení úřední osoby ze správního řízení, je rozhodováno toliko o tom, zda se konkrétní úřední osoba bude či nebude podílet na probíhajícím správním řízení. Jedná se tedy pouze o rozhodnutí o vedení řízení, jímž se upravují poměry ve správním řízení (tj. vytvářejí se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto). Rozhodnutí o námitce podjatosti proti úředním osobám není konečným rozhodnutím ve věci samé, ale pouze rozhodnutím dílčím, které svým charakterem přímo nezasahuje do subjektivních práv účastníka řízení a nespadá pod definici správního rozhodnutí obsaženou v § 67 odst. 1 správního řádu. O námitce podjatosti se tedy nevede standardní správní řízení a žalovaný tak nepochybil, když ohledně ní neprovedl „šetření“, resp. neprováděl výslechy svědků, nevyzýval žalobce k doplnění námitky podjatosti atd. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí správních orgánů o žalobcem vznesené námitce podjatosti nelze považovat za rozhodnutí o jeho veřejných subjektivních právech, soudní řád správní nepřiznává soudu pravomoc k jejich zrušení (srov. definici správního rozhodnutí obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s.), jak žalobce navrhoval v petitu své žaloby.

K samotné podstatě námitky podjatosti, vznesené žalobcem dne 7. 11. 2011, soud konstatuje, že žalobce v ní k postupu úředních osob uvedl, že směřuje k jeho ekonomické likvidaci, resp. ke znemožnění podnikatelského využívání jeho bytového domu k bydlení a tím jeho přivedení do bezvýchodné situace. K tomu soud poukazuje na § 14 správního řádu, podle něhož je třeba vyloučit úřední osobu ze všech úkonů z řízení, pokud existuje „důvodný předpoklad“, že lze o její nepodjatosti pochybovat. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119 (na něž odkazuje i žalobce; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), je taková pochybnost založena tehdy, jsou-li rozumné a z reality vycházející důvody k domněnce, že zde může existovat nežádoucí vztah, jenž by mohl „zkřivit“ postoj úřední osoby k výkonu jí svěřené pravomoci. Z obsahu žalobcem vznesené námitky podjatosti má soud ve shodě s žalovaným za to, že žalobce netvrdil žádné skutečnosti nasvědčující tomu, že by úřední osoby mohly mít pro svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům subjektivní zájem na výsledku řízení; podstatou námitky podjatosti je především nesouhlas žalobce s vedením a průběhem řízení týkajícími se jeho stavební úpravy. Žalobce totiž pouze rekapituloval okolnosti vztahující se k řízení o odstranění jeho stavební úpravy, přičemž poukazoval na to, že sporná stavební úprava existuje přinejmenším od roku 1967. Uvedl, že vzhledem k oznámení (zahájení) územního řízení veřejnou vyhláškou neměl šanci účastnit se územního řízení o nástavbě sousedního domu č. p. X, a kroky stavebního úřadu považoval za zásah do svého vlastnického práva. Dle názoru soudu však nemůže

charakter procesního postupu stavebního úřadu ani ekonomické důsledky jeho rozhodnutí zakládat pochybnosti o nežádoucím vztahu úředních osob k věci žalobce či k dalším účastníkům řízení. Dle názoru soudu byla tedy nedůvodnost námitky podjatosti *prima facie* zjištělná již z jejího obsahu a nelze se tak pozastavovat nad tím, že o nepodjatosti úředních osob rozhodl jejich představený již po několika dnech. Soud nadto dodává, že žalobce námitku podjatosti uplatnil až v listopadu 2011, přestože řízení o jeho žádosti o povolení stavební úpravy probíhá již od června 2010 (v červnu 2010 bylo rovněž vydáno územní rozhodnutí o nástavbě sousedního domu). Dle názoru soudu tedy žalobce námitku podjatosti neuplatnil bez zbytečného odkladu, nicméně žalovaný zvolil postup ve prospěch žalobce, když jeho námitku podjatosti přesto věcně vypořádal. Soud tedy shrnuje, že žalobní námitky proti rozhodnutí žalovaného o podjatosti úředních osob nejsou důvodné.

K posouzení důvodnosti zbývajících žalobních námitek směřujících proti procesnímu postupu správních orgánů (výtky poukazující na porušení § 2, § 3, § 68 odst. 3 správního řádu atp.) se musí soud nejprve zabývat rozhodovacím důvodem napadeného rozhodnutí a rozhodnutí stavebního úřadu, konkrétně tím, zda správní orgány postupovaly správně, když řízení o žádosti žalobce o dodatečné povolení stavební úpravy zastavily podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle tohoto ustanovení platí: „*Řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.*“ Obecně lze konstatovat, že ze žádosti musí být dle § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu patrné, kdo ji činí (fyzické osoby se identifikují jménem, příjmením, datem narození a místem trvalého pobytu), které věci se týká a co se navrhuje (tedy čeho se žadatel domáhá). Žadatel je povinen označit další jemu známé účastníky. Stavební zákon (ve znění účinném v době podání žádosti i v době ukončení správního řízení) neupravoval žádné další náležitosti, které by měla žádost o dodatečné povolení stavby obsahovat.

V nyní posuzované věci podala dne 21. 6. 2010 žádost o dodatečné povolení stavby J. G. (tehdejší zástupkyně žalobce), v níž uvedla, že žádá o povolení stavby v P., P., přičemž se jedná o výměnu původního malého okna v koupelně, které bylo vyměněno za větší plastové okno. Soud nepochybuje o tom, že tato žádost splňovala všechny zákonem požadované formální náležitosti. To je ostatně patrné již z první výzvy stavebního úřadu ze dne 23. 6. 2010, v němž stavební úřad žalobce správně identifikoval jménem, příjmením, datem narození a místem trvalého pobytu, přičemž uvedl, že žalobce podal žádost o dodatečné povolení „stavební úpravy pro osazení plastového okna z koupelny do štitové zdi v bytě č. 14 ve 3. patře bytového domu čp. X, P., P.“. Stavební úřad tedy nemohl mít žádné pochybnosti o tom, kdo žádost podal, čeho se jí domáhá a které stavby (stavební úpravy) se týká. Stavební úřad v dalším průběhu správního řízení žalobce vyzýval k doplnění žádosti o další údaje a doklady (např. o projektovou dokumentaci, stanovisko hasičského záchranného sboru apod.). Ve své poslední výzvě ze dne 21. 2. 2011 (tj. výzvě předcházející vydání usnesení o zastavení řízení) žalobce vyzval k tomu, aby „uvedl projektovou dokumentaci do souladu s obecnými požadavky na výstavbu“, resp. aby prokázal soulad projektové dokumentace s vyhláškou OTTP, zejména s jejím čl. 4 odst. 4.

Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona platí: „*Stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním.*“ Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona platí: „*Stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s*

územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci 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.“ Již ze znění § 129 odst. 2 stavebního zákona plyne, že posouzení toho, zda je stavba v souladu či v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, je stěžejní pro určení toho, zda lze stavbu dodatečně povolit, tedy toho, zda lze žádosti o dodatečné povolení stavby vyhovět či nikoli. Prokázání souladu s obecnými požadavky na výstavbu je tedy podstatné pro posouzení samotné důvodnosti žádosti o dodatečné povolení stavby (tj. pro posouzení toho, zda lze stavbu povolit či nikoli), nikoli pro určení, zda má taková žádost vady ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Stejný závěr lze ostatně dovodit z citovaného ustanovení správního řádu, které umožňuje správnímu orgánu řízení zastavit pouze v případě, že žádost má natolik podstatné vady, že brání pokračování v řízení, resp. jejímu věcnému posouzení. O takovou vadu se v nyní posuzovaném případě jednat nemohlo, neboť stavební úřad v průběhu řízení obsah žalobcovy žádosti věcně posuzoval a až v reakci na toto věcné posouzení jej vyzýval k dalšímu doplnění žádosti. To je patrné např. z jeho výzvy (resp. z navazujícího usnesení o přerušení řízení) ze dne 21. 2. 2011, v níž stavební úřad konstatoval, že žádost žalobce po doplnění o projektovou dokumentaci a stanoviska dotčených orgánů neposkytuje dostatečný podklad pro rozhodnutí, neboť žadatel projektovou dokumentaci neuvedl do souladu s obecnými požadavky na výstavbu. Pro vyslovení takového závěru tedy stavební úřad již musel posoudit obsah žádosti (projektové dokumentace) s ohledem na její soulad s právním předpisem (vyhláškou OTTP).

Soud tedy shrnuje, že posouzení souladu žádosti o dodatečné povolení stavby s obecnými požadavky na výstavbu je předmětem rozhodnutí ve věci samé a správní orgány tedy nesprávně zaměnily otázku náležitosti žádosti (tj. její procesní bezvadnosti) s posouzením důvodnosti žádosti. Pokud tedy stavební úřad řízení o žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, postupoval v rozporu se zákonem, neboť použití citovaného ustanovení je vyhrazeno pouze pro případy podstatných vad (tj. absenci zákonných náležitostí) žádosti. Nesprávné zastavení řízení přitom nelze považovat za pouhé formální pochybení, neboť mělo závažný dopad do veřejných subjektivních práv žalobce. Do jeho procesních práv bylo zasaženo již tím, že stavební úřad nesprávně použil postupu určeného pro odstraňování vad žádosti k vyjasnění otázek meritorních. V důsledku toho stavební úřad po celou dobu řízení nesprávně žalobce poučoval o procesních následcích nevyhovění jeho výzvám [tj. např. o tom, že nebude-li projektová dokumentace uvedena do souladu s vyhláškou OTTP, řízení zastaví dle § 66 odst. 1 písm. c) stavebního zákona]. V rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení pak zcela absentuje úvaha, z jakého důvodu nebylo žádosti o dodatečné povolení stavby vyhověno, což žalobci podstatně ztížilo jeho pozici při formulaci odvolání a v následném odvolacím řízení. K tomu soud dodává, že z rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení není patrné dokonce ani to, proč stavební úřad řízení zastavil, neboť odůvodnění jeho rozhodnutí je tvořeno rekapitulací předchozího průběhu řízení, na níž bezprostředně navazuje dovětek, že „stavební úřad rozhodl, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí, za použití ustanovení právních předpisů ve výroku uvedených“. Srozumitelná úvaha ohledně toho, jak správní orgány žalobcovu žádost posoudily, se tak poprvé objevuje až v napadeném rozhodnutí, ani ta však není dle názoru soudu způsobila zhojit nezákonnost postupu stavebního úřadu.

K napadenému rozhodnutí soud především konstatuje, že z něj není jednoznačně zřejmé, o který konkrétní právní důvod opřel žalovaný svůj závěr, že žalobcově žádosti o dodatečné povolení stavby nelze vyhovět. Žalovaný na str. 5 napadeného rozhodnutí zdůraznil, že je povinností stavebníka prokázat, že nepovolená stavba je v souladu s veřejným

zájmem. Na stejné straně dále uvedl, že „byl to stavebník, resp. vlastník stavby jako žadatel o její dodatečné povolení, kdo neprokázal, že předmětná stavební úprava je v souladu s veřejným zájmem v podobě vyhlášky OTTP, konkrétně jejího čl. 4 odst. 4“. Na str. 6 napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobci se nepodařilo prokázat, že nepovolená stavební úprava je v souladu s veřejným zájmem. Na str. 7 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žádost o dodatečné povolení stavby tak, jak byla podána, nevyhovovala právním předpisům (vyhlášce OTTP). K tomu soud připomíná, že výzvy stavebního úřadu byly formulovány tak, že po žalobci požadovaly, aby uvedl projektovou dokumentaci do souladu s obecnými požadavky na výstavbu. Pro dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona však musí být splněny obě podmínky uvedené pod písm. c), tj. jak podmínka, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, tak podmínka, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 58/2013 – 35). Tyto podmínky jsou tedy obsahově odlišné a každá z nich zakládá jiný právní důvod, pro který nelze žádosti o dodatečné povolení stavby vyhovět. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí však jednoznačně patrné, zda právním důvodem nevyhovění žádosti měl být její údajný rozpor s obecnými požadavky na výstavbu nebo rozpor s veřejným zájmem (případně nesplnění obou podmínek zároveň).

Za závažnější vadu napadeného rozhodnutí, než jakou představuje jeho nesrozumitelnost ohledně právní kvalifikace žalobcovy žádosti, pokládá soud to, že v něm absentuje řádně odůvodněná a přesvědčivá úvaha, které skutkové okolnosti považoval žalovaný za stěžejní pro nevyhovění žádosti. V tomto ohledu je v napadeném rozhodnutí obsažena pouze jediná věta na str. 5, v níž žalovaný uvedl, že zástavba sousedního pozemku (domu č. p. X) byla částečně omezena již povolením okna z kuchyně ve štítové zdi domu a realizací nepovoleného okna by byla nástavba stávajícího okna č. p. X omezena ještě ve větší míře, případně znemožněna zcela. Tato věta však jako odůvodnění správního rozhodnutí nemůže obstát, neboť svou podstatou pouze parafrázuje čl. 4 odst. 4 vyhlášky OTTP a nemůže vyvrátit poměrně podrobné odvolací námitky, kterými žalobce poukazoval na stavebně-technické aspekty jeho věci, např. na to, že sporné okno ve štítové zdi jeho domu není jediné, neboť vedle něj se nacházejí další tři povolená okna (z nichž jedno rovněž přímo ve štítové zdi). Soud je tak toho názoru, že za dané situace (tj. za existence dalšího okna ve štítové zdi) bylo úkolem žalovaného mj. srozumitelně vysvětlit, jak konkrétně znemožňuje sporná stavební úprava zástavbu sousedního pozemku podle územního rozhodnutí. Tomuto úkolu však žalovaný nedostál, a je tak třeba přisvědčit žalobní námitce, že napadené rozhodnutí z hlediska § 68 odst. 3 správního řádu nemůže obstát (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 – 46, podle kterého musí být z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, či proč považuje skutečnosti predestované účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené).

VI. Závěr

Městský soud v Praze tedy shrnuje, že správní orgány nesprávně zaměnily otázku důvodnosti žádosti o dodatečné povolení stavby s otázkou jejích (procesních) vad, a v důsledku toho se dopustily celé řady dalších pochybení, z nichž jako nejzávažnější lze hodnotit absenci řádného odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu i napadeného rozhodnutí. Městský soud v Praze tedy napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro

nezákonnost a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že již rozhodnutí stavebního úřadu bylo založeno na nesprávné aplikaci § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a neobsahovalo žádnou úvahu, proč nelze žádosti žalobce o dodatečné povolení jeho stavby vyhovět, přičemž tuto vadu nelze řádně napravit v odvolacím řízení, rozhodl Městský soud v Praze tak, že prvním výrokem tohoto rozsudku zrušil rozhodnutí stavebního úřadu, které předcházelo napadenému rozhodnutí. V dalším řízení tedy bude na správních orgánech, aby za dané situace o žádosti žalobce o dodatečné povolení stavební úpravy věcně rozhodly a případně též srozumitelně a přesvědčivě vysvětlily, proč jí nelze vyhovět.

Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. přiznal žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,-Kč za podání žaloby a v nákladech právního zastoupení žalobce advokátem. Soud žalobci přiznal odměnu za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby), přičemž odměna za jeden úkon právní služby činí dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v rozhodném znění, částku 2.100,- Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300,-Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu) a částkou 1.008,-Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náklady řízení tedy činí celkem 8.808,- Kč.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobě zúčastněné na řízení žádná povinnost uložena nebyla, a proto soud třetím výrokem tohoto rozsudku rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku 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. 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.

V Praze dne 30. května 2016

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková