



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva ve věci

žalobkyně: **N. H.**,
bytem X,
zastoupená obecným zmocněncem J. H.,
bytem X,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2019, č. j. 006059/2019/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2019, č. j. 006059/2019/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně 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 rozhodnutí označeného v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Ř. (dále jen „stavební úřad“) ze dne 26. 10. 2017, č. j. 56645/2017-MURI/OSÚ/1079 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím stavební úřad nařídil žalobkyni podle § 134 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění

účinném do 31. 12. 2017 (viz čl. II bod 10 zákona č. 225/2017 Sb.; dále jen „stavební zákon“) zjednat nápravu tím, že zajistí vyklizení skladovaného spotřebního zboží dle zjištění při kontrolní prohlídce a uvede užívání stavby na pozemku p. č. st. X v katastrálním území T. u Ř. (dále jen „stavba“) do souladu s původním povolením užívání stavby jakožto stodoly.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Žalobkyně namítá, že správní orgány vycházely z nezákonných podkladů pro vydání napadeného rozhodnutí a řádně nezjistily skutkový stav. Uvedla, že napadené rozhodnutí vychází z vyjádření stavebního úřadu ze dne 8. 6. 2005, č. j. 965a/19871/2005 (dále jen „vyjádření ze dne 8. 6. 2005“), které bylo vydáno podle § 104 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 127/2005 Sb. (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), podle kterého nejsou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. V tomto případě však doklady ke stavbě zachovány byly, protože ke stavbě existovala projektová dokumentace dokládající ohlášení stavby, jež byla uložena na dislokovaném pracovišti stavebního úřadu, což stavební úřad s ohledem na porušení zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, nezjistil. Nebylo tedy možné postupovat dle § 104 stavebního zákona z roku 1976 a zákonné podmínky pro vydání vyjádření ze dne 8. 6. 2005 nebyly splněny. Žalobkyně žalovaného na existenci dokladů upozornila. Vzhledem k prokázané existenci stavební dokumentace je dle žalobkyně vyjádření nicotným aktem a nelze z něho při vydání napadeného rozhodnutí vycházet. Žalobkyně vytýká žalovanému, že řádně nepřezkoumal podklady a neuvedl dokumentační situaci do souladu se zákonem. Napadené rozhodnutí je tedy nezákonné.
3. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že ve správním spise je založeno vyjádření ze dne 8. 6. 2005 k existenci stavby rodinného domu č. p. X na pozemku p. č. st. X a hospodářského objektu – stodoly na pozemku p. č. st. X v katastrálním území T. u Ř. (stejně jako všechny nemovitosti uvedené v tomto rozsudku) dle geometrického plánu č. X, které bylo vydáno k žádosti tehdejšího vlastníka Mgr. P. M.. V něm stavební úřad uvedl, že stavba stodoly byla postavena v roce 1930, a na základě místního šetření a ústního jednání konstatoval, že se žádné doklady ke stavbě nedochovaly, stavba je v dobrém stavebně technickém stavu, a proto je možné ji považovat za zkolaudovanou podle § 104 stavebního zákona z roku 1976. Dále poukázal na obsah napadeného rozhodnutí, v němž vysvětlil, k jakému účelu je určena stodola, která někdy bývá nesprávně zaměňována s kolnou, a vymezil pojem sklad. Fotodokumentace založená ve správním spise svědčí o tom, že stavba nebyla užívána k účelu vymezenému ve vyjádření ze dne 8. 6. 2005. K námitce týkající se existence ověřené projektové dokumentace poukázal na to, že podle § 154 stavebního zákona je vlastník stavby povinen uchovávat po celou dobu trvání stavby dokumentaci jejího skutečného provedení, rozhodnutí, osvědčení, souhlasy, ověřenou projektovou dokumentaci, popřípadě jiné důležité doklady týkající se stavby. Lze předpokládat, že tato povinnost byla porušena.
4. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně namítla, že žalovaný zcela ignoruje skutečnost, že v době vydání vyjádření ze dne 8. 6. 2005 existovala dokumentace týkající se stavby, a nebyly tak splněny podmínky § 104 stavebního zákona z roku 1976. Stavební úřad řádně nevedl spisovou dokumentaci a uvedl právního předchůdce žalobkyně v omyl, v jehož

důsledku souhlasil s vydáním vyjádření ze dne 8. 6. 2005. K tomu navrhla vyslechnout jako svědka Mgr. P. M..

III. Splnění procesních podmínek

5. 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 jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), přičemž přihlédl k vadám, které brání přezkumu v rozsahu žalobních bodů, byť nebyly výslovně namítány [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84). Soud o věci rozhodl bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Skutková zjištění vycházející z obsahu spisu

6. Z obsahu správního spisu plyne, že Obecní úřad T. dne 10. 4. 2017 požádal stavební úřad o prošetření užívání stavby, neboť byl občany obce opakovaně zaznamenán pohyb kamionů využívaných pravděpodobně k dopravě zboží uskladněného ve stavbě. Stavba je přístupná pouze z ulice L. a pro celou lokalitu platí omezení vjezdu vozidel nad šest tun. Vyjádřil domněnku, že stavbu stodoly neoprávněně užívá jako skald společnost G. E., s.r.o., jejímž společníkem je žalobkyně, přičemž stavba není pro tento účel stavebně ani z hlediska dopravní obslužnosti uzpůsobena. K podání byla připojena fotodokumentace zachycující nákladní vozidlo a stav příjezdové komunikace.
7. Výzvou ze dne 9. 5. 2017, č. j. 24719/2017-MURI/OSÚ/1079, stavební úřad vyzval žalobkyni podle § 133 odst. 2 písm. f) stavebního zákona k účasti na kontrolní prohlídce stavby a k předložení dokladů opravňujících k užívání stavby stodoly jako skladu.
8. Dne 1. 6. 2017 proběhlo místní šetření (protokol č. j. 29450/2017-MURI/OSÚ/1079), kterého se účastnil zmocněnec žalobkyně J. H.. Oprávněným úředním osobám byly nejprve zpřístupněny dvě třetiny přízemí stavby, kde se nenacházelo žádné zboží z podnikatelské činnosti. Po poučení o tom, že žalobkyně má povinnost zpřístupnit celou stavbu, zmocněnec žalobkyně zpřístupnil zbývající třetinu přízemí a podkroví stavby, kde se nacházelo větší množství zboží, které bylo zachyceno na připojené fotodokumentaci. Podle oprávněných úředních osob šlo převážně o nepoužité spotřební zboží. Žalobkyně byla vyzvána k podání vysvětlení ve lhůtě čtrnácti dnů.
9. Následně proběhla e-mailová komunikace mezi zmocněncem žalobkyně a stavebním úřadem. Zmocněnec žalobkyně v e-mailu ze dne 21. 6. 2017 uvedl, že stavba je využívána k uskladnění různých nepotřebných a odložených věcí včetně motorových vozidel. Rovněž je v ní dočasně umístěno zboží z podnikatelské činnosti staršího data výroby (rok 2001), nejde o nové zboží, které by se pravidelně odváželo a přiváželo. Ve stavbě je též uskladněno zboží z reklamací určené k odvozu do šrotu s tím, že se vyčkáva na výhodnější podmínky pro jeho výkup. Stavba se dočasně využívá ke skladování zboží z podnikání z důvodu rekonstrukce skladu na jiném místě. Dle zmocněnce žalobkyně ke zvýšení dopravního vytížení nedošlo, neboť nákladní vozidla přijíždí maximálně jednou za čtrnáct dnů a v zimních měsících jednou za dva měsíce. Zmocněnec žalobkyně uvedl, že stavba není využívána k provozování internetového obchodu, provozovny nebo výdeje zboží. K tomu poukázal na závěr kontrolního šetření živnostenského úřadu, v němž se konstatuje,

že v místě není žádná provozovna a stodola slouží k soukromým účelům. K účelu užívání stavby z hlediska kolaudace se s odkazem na informace od předchozího vlastníka vyjádřil tak, že dle znaleckého posudku č. 1811AE 2111/03 vypracovaného společností N. a.s. dne 13. 5. 2003 je ve stavbě umístěna dvojgaráž.

10. V katastru nemovitostí byla ke dni 26. 6. 2017 zapsána jako součást pozemku p. č. st. X budova bez čísla popisného nebo evidenčního, jiná stavba, ve vlastnictví žalobkyně.
11. Stavební úřad vydal dne 26. 6. 2017 výzvu k zjednání nápravy č. j. 33796/2017-MURI/OSÚ/1079, která byla doručena zmocněnci žalobkyně dne 14. 7. 2017. Konstatoval, že při kontrolní prohlídce zjišťoval, zda je stavba podle § 133 odst. 2 písm. f) stavebního zákona užívána k povolenému účelu, tj. jako hospodářský objekt – stodola. Bylo zjištěno, že je zde uskladněno větší množství spotřebního zboží, přičemž zmocněnec žalobkyně připustil, že je ve stavbě dočasně uskladněno zboží z podnikatelské činnosti. Stavební úřad shledal rozpor v užívání stavby podle § 126 odst. 1 stavebního zákona, neboť stavba byla zkolaudována jako stodola, a má být tedy užívána pouze pro hospodářské účely související se zemědělskou činností. Vyzval proto žalobkyni s odkazem na § 126 odst. 1, § 132 odst. 3 písm. b) a § 134 odst. 2 stavebního zákona ke zjednání nápravy tím, že bude stavbu nadále užívat pouze jako stodolu k hospodářskému účelu, nikoli jako sklad spotřebního zboží pro podnikatelskou činnost. Uložil žalobkyni, aby do 30. 9. 2017 zajistila vyklizení skladovaného spotřebního zboží, které je určeno pro nákup a prodej, a uvedla užívání stavby do souladu s původním povolením užívání stavby jako hospodářského objektu – stodoly.
12. Zmocněnec žalobkyně v e-mailové zprávě ze dne 2. 10. 2017 sdělil stavebnímu úřadu, že bylo započato se stěhováním zboží umístěného v kolně a garáži na pozemku p. č. st. X, žalobkyně však nebude schopna lhůtu k vyklizení stavby dodržet. Poukázal na to, že zboží je stěhováno osobním vozidlem, což je též finančně nákladné. S ohledem na obtížný přístup za deštivého počasí a sněhu požádal o prodloužení lhůty do konce léta 2018.
13. Dne 26. 10. 2017 vydal stavební úřad prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že objekt byl zkolaudován jako stodola. Vzhledem k množství uskladněného spotřebního zboží, které bylo zjištěno při kontrolní prohlídce, je objekt užíván v rozporu se svým účelem. Žalobkyně byla vyzvána ke zjednání nápravy do 30. 9. 2017. Po uplynutí stanovené lhůty požádala o její prodloužení. Stavební úřad konstatoval, že neshledal důvody uvedené žalobkyní oprávněnými. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nezjedнала nápravu ve stanovené lhůtě, stavební úřad její zjednání nařídil. Žádosti o prodloužení lhůty částečně vyhověl tím, že stanovil lhůtu pro vyklizení do 31. 12. 2017.
14. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Namítala, že stavební úřad dospěl k závěru, že stavba je zkolaudována jako stodola, aniž tento závěr odůvodnil a doložil. Z veřejné evidence pouze vyplývá, že jde o „jinou stavbu“. Dle žalobkyně není stavba stodolou. Ze spisové evidence týkající se stavby uložené na Obecním úřadu T. vyplývá, že stavba nebyla zkolaudována jako stodola, ale jako kolna s garáží. Dále s odkazem na blíže nespecifikované vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj uvedla, že právní předpis nedefinuje, zda může být stodola užívána ke skladování movitých věcí. Užívání může být omezeno hygienickými nebo požárními riziky, což však není tento případ. To platí i pro užívání garáže a kolny. Vzhledem k tomu, že garáž je určena zejména ke skladování motorových vozidel, musí splňovat řadu podmínek nad rámec podmínek pro sklady hygienicky nezávadných movitých věcí nezařazených do žádné třídy

hořlavých látek. Dle žalobkyně nelze z ničeho dovodit, že by garáž s kolnou nesměly být užívány ke skladování spotřebního zboží.

15. Spolu s odvoláním žalobkyně předložila kopii dvou listů projektové dokumentace schválené dne 2. 6. 1978, na nichž je znázorněn řez garáží a půdorys přízemí stavby, na němž je vymezena kolna a garáž.
16. Ve stanovisku k odvolání ze dne 20. 11. 2017 stavební úřad doplnil, že dle dostupných informací z archivu stavebního úřadu, a to vyjádření ze dne 8. 6. 2005, byla stavba zkolaudována jako hospodářský objekt – stodola. Žalobkyně byla při kontrolní prohlídce seznámena s tím, že stavba je užívána v rozporu s účelem stavby jakožto hospodářského objektu stodoly. Pokud se domnívala, že je její účel jiný, mohla k tomu doložit příslušné doklady. Stavební úřad dále upozornil na to, že stavba se podle platného územního plánu nachází v ploše „OVS – obytné území – všeobecně obytná ve stávající zástavbě“, v němž mezi přípustné využití patří *„podnikatelská činnost (drobná výroba a služby) max. v rozsahu jedné poloviny rodinného domu nebo využívající jednu polovinu původního hospodářského stavení, která svými negativními účinky nesmí nad přípustnou mez ovlivnit sousední stavby pro bydlení, pozemky určené k zastavění těmito stavbami a zahrady u staveb určených pro bydlení.“* Nepřípustné jsou *„veškeré stavby a činnosti nesouvisející s hlavním a přípustným využitím, zejména stavby pro velkovýrobu, skladování a velkoobchod, které jsou náročné na dopravní obsluhu, jejichž negativní účinky na životní prostředí překračují limity uvedené v příslušných předpisech nad přípustnou míru.“* Nyní je projednáván nový územní plán a žalobkyně byla poučena o tom, že může žádat pořizovatele o jeho změnu.
17. Dne 7. 1. 2019 vydal žalovaný napadené rozhodnutí. V odůvodnění uvedl, že stavební úřad prvostupňové rozhodnutí srozumitelně odůvodnil. K námitce žalobkyně, že stavba je určena k užívání jako kolna s garáží, citoval obsah vyjádření stavebního úřadu ze dne 8. 6. 2005. Dále uvedl, že stodola je zemědělská stavba určená k uskladnění zemědělských produktů (např. obilí, sláma a seno), která bývá někdy nesprávně zaměňována s jinými hospodářskými stavbami, zejména kolnou určenou k uskladnění vozů, zemědělských strojů a nářadí. Naproti tomu sklad je stavba určená pro uskladňování materiálu, surovin, výrobků, zboží, domácích a kancelářských potřeb, jednotlivých technických součástí apod. za účelem dlouhodobého uchování v nezměněném stavu. Sklad je zpravidla součástí průmyslových, obchodních, zemědělských a jiných komerčních organizací. Uzavřel, že stavba není užívána k účelu, pro který je určena a který je vymezen ve vyjádření ze dne 8. 6. 2005.
18. Součástí správního spisu je vyjádření stavebního úřadu k existenci stavby ze dne 8. 6. 2005, č. j. 965a/19871/2005/Ra, jež není uvedeno ve spisovém přehledu stavebního úřadu. Vyjádření bylo vydáno k žádosti tehdejšího vlastníka Mgr. P. M. pro potřeby katastrálního úřadu za účelem zápisu stavby na list vlastnictví. V něm se stavební úřad vyjádřil k existenci stavby rodinného domu T. č. p. X na pozemku p. č. st. X dle geometrického plánu č. X a *„hospodářského objektu – stodoly“* na pozemku p. č. st. X dle geometrického plánu č. X tak, že stavba stodoly byla postavena přibližně v roce 1930. Na základě místního šetření a ústního jednání dne 6. 6. 2005 lze konstatovat, že se k předmětné stavbě nedochovaly žádné doklady, stavba je v dobrém technickém stavu, a proto ji lze podle § 104 stavebního zákona z roku 1976 považovat za zkolaudovanou.

V. Posouzení věci soudem

19. Podle § 134 odst. 2 stavebního zákona, zjistí-li stavební úřad při kontrolní prohlídce stavby závalu nebo vyžaduje-li to přesnost a úplnost zjištění podle § 133 odst. 2, vyzve podle povahy věci stavebníka, osobu, která zabezpečuje odborné vedení provádění stavby a má pro tuto činnost oprávnění podle zvláštního právního předpisu (dále jen „stavbyvedoucí“) nebo osobu vykonávající stavební dozor anebo vlastníka stavby, aby ve stanovené lhůtě zjednali nápravu. Stavební úřad může tyto osoby rovněž vyzvat, aby předložily potřebné doklady, například certifikáty o vhodnosti použitých stavebních výrobků. Podle odstavce 3 citovaného ustanovení, nebude-li výzvě ve stanovené lhůtě vyhověno, vydá stavební úřad rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí; při provádění stavby může rozhodnout o přerušení prací a stanovit podmínky pro jejich pokračování. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, rozhodne bez předchozí výzvy. Rozhodnutí stavebního úřadu je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek.
20. Závadou ve smyslu [§ 134](#) odst. 2 stavebního zákona může být i užívání stavby k jinému než povolenému účelu, nebo jiným než stanoveným způsobem (viz rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 126/2014-36).
21. Podle § 126 odst. 1 stavebního zákona lze stavbu užívat jen k účelu vymezenému zejména v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu. Nevyžaduje-li stavba kolaudaci podle § 119 odst. 1, lze ji užívat jen k účelu vymezenému v povolení stavby.
22. Podle § 125 odst. 2 stavebního zákona, nejsou-li zachovány doklady, z nichž by bylo možné zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby vyhovuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad.
23. Podle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, nejsou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby nasvědčuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad.
24. Soud se nejprve musel zabývat tím, zda lze napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů věcně přezkoumat. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný, jakými úvahami byl veden při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a při výkladu právních předpisů a jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků [§ 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění rozhodnutí. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) 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 NSS ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). V rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, NSS konstatoval, 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.].“ Rovněž Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci je jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, či ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01). Současně platí, že nepřezkoumatelnost 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. Institut nepřezkoumatelnosti nelze vztáhnout na případy, kdy se správní orgán 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. Na určitou námitku může správní orgán reagovat i tak, že v odůvodnění prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení minimálně *implicitně* vypořádá. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomen-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i *implicitně*) reagovat (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, či ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018-23). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí zakládají též tzv. opomenuté důkazy, jimiž se správní orgán přes návrh účastníka vůbec nezabýval (srov. např. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů představuje vadu, ke které soud přihlíží i bez námitky (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, a ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84). Při přezkumu napadeného rozhodnutí může soud vycházet výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává, nedostatky odůvodnění způsobující nepřezkoumatelnost nelze dodatečně zhojit ve vyjádření k žalobě (viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71). Soud nemůže chybějící úvahy za správní orgán dovozovat ani z obsahu správního spisu (viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53).

25. V nyní posuzované věci byla žalobkyni uložena povinnost zajistit vyklizení spotřebního zboží ze stavby a užívat stavbu v souladu s povoleným užíváním jakožto stodolu, neboť dle stavebního úřadu byla stavba užívána v rozporu s tímto účelem. Je zřejmé, že vydání napadeného rozhodnutí předpokládá náležité zjištění toho, k jakému účelu byla stavba povolena, resp. k jakému účelu smí být užívána. Stavební úřad v prvostupňovém rozhodnutí uzavřel, že stavba byla zkolaudována jako hospodářský objekt – stodola, aniž svůj závěr jakkoli odůvodnil a uvedl, z jakých podkladů vycházel. To přitom nebylo zřejmé ani z obsahu spisu, neboť vyjádření stavebního úřadu vydané dne 8. 6. 2005 pro účely zápisu stavby na list vlastnictví, na které stavební úřad poukázal ve svém stanovisku k odvolání žalobkyně, nebylo uvedeno ve spisovém přehledu a není patrné, kdy bylo do spisu založeno. Žalobkyně závěr stavebního úřadu o povoleném účelu zpochybnila namítajíc, že nebyl odůvodněn a doložen a že z dokladů ke stavbě, které byly uloženy na Obecním úřadu T., naopak vyplývá, že stavba byla povolena jako kolna s garáží, k čemuž předložila kopii schválené projektové dokumentace. S touto námitkou a s listinami, které žalobkyně předložila k doložení svého tvrzení, se však žalovaný nevypořádal. Žalovaný

sice v napadeném rozhodnutí citoval obsah vyjádření ze dne 8. 6. 2005, avšak nijak nevysvětlil, proč vyšel pouze z tohoto podkladu a z jakých důvodů vůbec nepřihlédl k dokladům předloženým žalobkyní. Jak konstatoval k otázce neprovedení navržených důkazů NSS v rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48, *„není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo.“* Žalovaný opřel svůj závěr výlučně o vyjádření ze dne 8. 6. 2005 o existenci stavby pro účely zápisu stavby do katastru nemovitostí, které nikterak nekonfrontoval s žalobkyní navrženým důkazem a nevysvětlil, proč upřednostnil toto vyjádření a zcela pominul tvrzení žalobkyně ohledně existence dokladů svědčících o odlišném účelu, pro který byla stavba povolena, a k tomu předloženou dokumentaci. Z napadeného rozhodnutí tak neplyne, z jakého důvodu žalovaný považoval námitku žalobkyně spočívající v tom, že dle dochovaných dokladů ke stavbě byla stavba povolena jako kolna a garáž, za lichou či vyvrácenou. To platí tím spíše, že žalovaným citované vyjádření ze dne 8. 6. 2005 k existenci staveb bylo založeno na východisku, že se ke stavbě nedochovaly žádné doklady, a bylo proto na místě aplikovat § 104 stavebního zákona z roku 1976. Pokud se však doklady o povoleném účelu stavby dochovaly, nelze zákonnou domněnku povoleného účelu, k němuž je stavba stavebně technickým uspořádáním vybavena, uplatnit (viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. 26 Cdo 3126/2008, a v něm citovanou judikaturu, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2016, č. j. 10 A 182/2012-59, č. [3626/2017 Sb. NSS](#), jehož závěry vyslovené k § 125 odst. 2 stavebního zákona jsou plně aplikovatelné též ve vztahu k obdobné předchozí právní úpravě v § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976), a tedy ani vycházet z osvědčení stavebního úřadu, podle něhož byly podmínky pro aplikaci § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 splněny, neboť takovéto osvědčení nelze považovat za rozhodnutí. Jak zdůraznil NSS v rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006-84, rozdíl mezi deklaratorním správním rozhodnutím a osvědčením spočívá v tom, že deklaratorním správním rozhodnutím se práva a povinnosti osob určují závazně pro účastníky daného správního řízení, správní orgány a případně další osoby, o nichž tak stanoví zákon, naproti tomu osvědčení je pouze důkazním prostředkem, nikoli závazným správním aktem, přičemž vedle podnětu k zrušení osvědčení postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu se lze proti osvědčení bránit důkazem opaku. K charakteru vyjádření stavebního úřadu jako osvědčení soud přiměřeně odkazuje na rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42, v němž NSS vysvětlil, že osvědčení vydané dle § 125 stavebního zákona, v němž stavební úřad mj. deklaruje naplnění účelu stavby, který *ex lege* vyplynul z § 125 odst. 2 stavebního zákona, má charakter osvědčení, které pouze deklaruje naplnění podmínek vyplývajících ze zákona. Konstatoval, že *„[t]eorie vymezuje osvědčení jako úřední potvrzení skutečností, které jsou v něm uvedeny; na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění, neboť o věci není pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správní uvážení nebo vyložit neurčitý správní pojem. Osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává. Osvědčení je veřejnou listinou, jíž svědčí presumpce správnosti. Proti osvědčení se nelze bránit žádným opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku (STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 267).“* Pokud žalobkyně tvrdila, že se dochovaly podklady, z nichž lze zjistit účel, pro který byla stavba povolena, a totiž

jako kolna a garáž, a předkládala důkazy k prokázání tohoto svého tvrzení, bylo nezbytné, aby se žalovaný těmito námitky a s nimi souvisejícím důkazním návrhem zabýval a vypořádal je. Nejde o tvrzení a návrhy, jež by vzhledem k důvodům a podkladům rozhodnutí byly zjevně irelevantní. Pokud by žalobkyně prokázala, že se zachovaly podklady, z nichž lze zjistit účel, pro který byla stavba povolena, nebylo by možné aplikovat § 104 stavebního zákona z roku 1976 a vycházet z vyjádření stavebního úřadu, které osvědčovalo, že podmínky pro jeho aplikaci byly splněny.

26. Lze tak uzavřít, že z napadeného rozhodnutí není patrné, na základě jakých úvah žalovaný neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že stavba je na základě dochované dokumentace ke stavbě určena k jinému účelu užívání (garáž a kolna), a proč zcela pominul kopii schválené projektové dokumentace, kterou žalobkyně na podporu své námitky předložila. Žalovaný nikterak nevysvětlil, proč bylo přes námitky žalobkyně a předložené listiny na místě vycházet z vyjádření ze dne 8. 6. 2005, které osvědčovalo splnění podmínek dle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1967. Soudu ve správním soudnictví přitom nepřísluší, aby věcné posouzení námitky žalobkyně prováděl jako první. V dalším řízení bude úkolem žalovaného, aby posoudil důvodnost námitky žalobkyně a související důkazní návrh a náležitě zjistil účel užívání stavby. Pokud zjistí, že se zachovaly podklady, z nichž lze zjistit účel, pro který byla stavba povolena, bude povinen z takto zjištěného účelu vycházet. Je třeba, aby žalovaný formuloval jednoznačný a správný závěr o tom, jaký způsob užívání je povolen, a aby na tomto podkladě vyložil, proč reálný způsob užívání stavby žalobkyně nelze pod tento účel podřadit. Teprve pak bude žalobkyni umožněno případně přednést v žalobě efektivní obranu proti věcnému posouzení.
27. Odkazuje-li žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nad rámec odůvodnění na § 154 stavebního zákona s tím, že lze předpokládat, že povinnost uchovávat po celou dobu trvání stavby dokumentaci ke stavbě nebyla splněna, soud předně uvádí, že nedostatek odůvodnění nelze zhojit ve vyjádření k žalobě. Z odkazu na toto ustanovení nadto není zřejmé, co z nesplnění této povinnosti žalovaný pro danou věc dovozuje. Ani z případného porušení uvedené povinnosti vlastníka nelze dovodit, že jsou nutně splněny podmínky pro aplikaci § 125 odst. 2 stavebního zákona (§ 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976) a že by vlastník následně nemohl prokazovat, že příslušné doklady byly zachovány.
28. Žalobními body se soud věcně nezabýval, neboť tomu bránila nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Soud s ohledem na výše uvedené napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů 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.).
30. Soud vycházel z údajů obsažených ve správním spisu, jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud neprovedl žalobkyní navržený důkaz výsledkem jejího právního předchůdce k okolnostem vydání vyjádření k zápisu stavby na list vlastnictví, neboť tato okolnost nebyla pro závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí relevantní.

31. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, a má proto právo na náhradu nákladů řízení, které tvoří náhrada zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit žalobkyni podle § 149 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, užitého na základě § 64 s. ř. s., 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 17. prosince 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu