



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Karla Ulíka a Mgr. Josefa Straky v právní věci

žalobkyně:

M. P.

bytem X

zastoupena Mgr. Ludvíkem Novotným, advokátem
sídlem Václavské náměstí 76, Letohrad

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 11, Praha

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 27. 3. 2020, č. j. 048221/2020/KUSK

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2020, č. j. 048221/2020/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Ludvíka Novotného, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

Odůvodnění:

Průběh správního řízení

1. Dne 26. 11. 2018 Městský úřad Nymburk, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), zahájil podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) řízení o odstranění stavby oplocení na pozemku parc. č. x, k. ú. D., jejímž vlastníkem je žalobkyně.
2. Dne 18. 12. 2018 žalobkyně podala žádost o dodatečné povolení stavby: oplocení pozemku, vjezdové brány a vchodové branky na výše uvedeném pozemku (dále jen „záměr“ či „oplocení“). Stavební úřad řízení o odstranění stavby oplocení usnesením ze dne 3. 1. 2019 přerušil.
3. Dne 27. 12. 2018 stavební úřad požádal Městský úřad Nymburk jako úřad územního plánování o vydání závazného stanoviska k uvedenému záměru s odkazem na § 96b odst. 2 stavebního zákona.
4. Dne 3. 1. 2019 Městský úřad Nymburk vydal závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona a § 136 a § 149 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle závazného stanoviska je záměr nepřípustný, neboť není v souladu se Zásadami územního rozvoje Středočeského kraje, neboť v krajské dokumentaci je navržen západní obchvat města, který se napojuje i křižovatkou zabírající předmětný pozemek. Dále se záměr dle územního plánu Nymburk nachází v zastavěném území, v lokalitě určené jako infrastruktura silniční, kde lze umisťovat stavby pro silniční dopravu a s ní související zařízení. Pozemek je územním plánem určen pro výstavbu veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury. Uskutečněním záměru by bylo znemožněno tyto stavby realizovat.
5. Rozhodnutím ze dne 15. 4. 2019, č. j. MUNYM-110/32879/2019/Kus, stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad uvedl, že při kontrolní prohlídce bylo zjištěno, že oplocení při severní straně pozemku přesahuje výšku 2 metry (konkrétně měří 2,45 metru) a při východní a jižní straně hraničí s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi. Proto nejde o záměr, který by nevyžadoval rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Oplocení nevyžadovalo povolení ani ohlášení podle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 14. stavebního zákona, ale podle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona byl potřeba územní souhlas. O ten nikdo nepožádal a stavba byla provedena bez povolení. Ze závazného stanoviska orgánu územního plánování vyplývá, že záměr je nepřípustný z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací. To je skutečností, která znemožňuje žádosti

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

vyhovět.

6. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. Protože odvolání směřovalo též proti obsahu závazného stanoviska, vyžádal si žalovaný od svého oddělení územního plánování potvrzení nebo změnu závazného stanoviska ze dne 3. 1. 2019. Dne 1. 7. 2019 vydalo oddělení územního plánování žalovaného potvrzení závazného stanoviska.
7. Žalovaný následně rozhodnutím ze dne 18. 7. 2019 zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 15. 4. 2019.
8. Dne 31. 10. 2019 stavební úřad oznámil pokračování řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.
9. Dne 25. 11. 2019 žalobkyně podala další žádost o dodatečné povolení stavby: oplocení pozemku, vjezdové brány a vchodové branky, v níž stavbu koncipovala shodně jako v předešlé žádosti, ale tentokrát žádala, aby stavba byla povolena jako dočasná na dobu 10 let.
10. Tuto žádost stavební úřad zamítl rozhodnutím ze dne 18. 12. 2019, č. j. MUNYM-110/105651/2019/Kus. Záměr popsal následovně: na severní straně v blízkosti rodinného domu č. p. x v ulici K. v D. od hranice s pozemkem parcelní č. x je v délce 28 metrů vybudována podezdívka ze ztraceného bednění do výšky 65 cm, která slouží zároveň jako opěrná zeď, na ní jsou kovové hranaté sloupky a kovový plot o výšce 180 cm, směrem k ulici K. se podezdívka snižuje na výšku 25 cm, neslouží jako opěrná zeď, ale jsou na ní sloupky a kovový plot. Při východní a jižní straně pozemku jsou vybudovány kovové hranaté sloupky o výšce 210 cm, mezi nimi betonové podhrabové desky a kovové plotové dílce do výšky 180 - 160 cm (směrem ke komunikaci se plot asi o 10 cm snižuje). Stavební úřad dále konstatoval, že již na základě první žádosti o dodatečné povolení stavby ověřil, že stavba oplocení podléhá povolovacímu procesu podle stavebního zákona. Dále poukázal na závazné stanovisko ze dne 3. 1. 2019, vydané v rámci řízení o první žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby, jímž byl záměr vyhodnocen z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací jako nepřipustný. K argumentaci žalobkyně potřebou ochrany majetku stavební úřad konstatoval, že uvedené není důvodem, pro který by bylo možné stavbu dodatečně povolit. K rozdílu mezi žádostmi spočívajícím v tom, že žalobkyně nyní žádá o povolení stavby na 10 let, stavební úřad uvedl, že – co se týče souladu s územním plánem – stavební zákon nestanoví jiná pravidla pro trvalé stavby a jiná pro stavby dočasné. Není rozhodné, v jakém časovém horizontu je plánována veřejně prospěšná stavba dopravní infrastruktury, stavební úřad posuzuje pouze soulad s územně plánovací dokumentací. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze stavbu dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona dodatečně povolit pouze pokud vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací. S ohledem na to, že stavba je s těmito v rozporu, stavebnímu úřadu nezbylo než žádost zamítnout. Uzavřel, že postupoval v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015 - 34. V tomto rozsudku NSS uvedl, že v případech, kdy jsou žádosti o dodatečná stavební povolení podávány opakovaně, se může jednat o obstrukci a zjevné zneužití práva. V takových případech je na místě, aby stavební úřad zvážil, zda je nutné přerušit řízení o

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

odstranění (nepovolené) stavby. Pokud by zjevně bylo hlavním cílem pouze zdržování odstranění stavby, mohl by úřad odmítnout přerušit řízení o odstranění stavby. S ohledem na § 51 odst. 3 správního řádu stavební úřad neprováděl další dokazování a z důvodu nepřipustnosti záměru žádost zamítl.

11. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. V něm zaprvé namítla, že závazné stanovisko ze dne 3. 1. 2019 se netýkalo této (druhé) žádosti o dodatečné povolení stavby, která byla koncipována jako stavba dočasná, ale první žádosti o dodatečné povolení stavby trvalé. Především však podle ní nemělo být v této věci závazné stanovisko orgánu územního plánování vydáváno, neboť podle § 96b odst. 1 písm. f) stavebního zákona „*se nevydává pro stavby nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích rodinných domů související s bydlením či bydlení podmiňující a terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání těchto pozemků, staveb a zařízení na nich*“. Řízení je tedy zatíženo závažnou procesní vadou, která by sama o sobě měla vést ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Podle § 90 odst. 2 stavebního zákona by měl soulad s územně plánovací dokumentací posoudit sám stavební úřad. Při tom by měl zohlednit, že jde o stavbu dočasnou, která nebude bránit realizaci stavební infrastruktury. Tvzení stavebního úřadu, že uskutečněním záměru by bylo znemožněno realizovat dopravní stavbu, je v rozporu s povahou stavby jako stavby dočasné a s tím, že žádné dopravní stavby silniční nejsou v dané ploše připravovány. Nadto v územním plánu není přesně stanoveno, jak má být dopravní stavba široká, tudíž nelze snadno uzavřít, že by se stavební záměr určitě nacházel v místě, kde by se později mohla nacházet dopravní stavba. Stavební úřad nepostupoval správně, když žádost o dodatečné povolení dočasné stavby posuzoval stejně jako v případě stavby trvalé. Stavba mohla být povolena na dobu, než bude dopravní stavba zahájena. Žalobkyně má dále za to, že její záměr není v rozporu ani se stávající územně plánovací dokumentací. Záměr je umístěn částečně v ploše SM (plochy smíšené obytné - městské), částečně v ploše DS (dopravní infrastruktura - silniční). V ní není vyloučeno umístění oplocení, neboť to bývá nezbytnou součástí některých typů staveb uvedených v hlavním i přípustném využití (velkoplošná parkoviště, sklady pro servisní činnost). Především je však nezbytné neposuzovat otázku souladu záměru s územně plánovací dokumentací formalisticky, jak to učinil stavební úřad. Dočasná stavba bude odstraněna dříve, nežli dojde k realizaci stavby silniční dopravní infrastruktury. V případě realizace dopravní stavby bude muset dojít k odkupu či vyvlastnění pozemků parc. č. x i x, na kterém stojí dům č. p. x, proto ani eventuální neodstranění stavby oplocení po uplynutí doby, na kterou by měla být povolena, neznamená pro realizaci dopravní stavby žádnou komplikaci, neboť by spolu s demolicí č. p. x došlo i k odstranění stavby. Žalobkyně dále namítla, že stavební úřad měl zohlednit potřebu ochrany majetku, neboť má podle § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona přihlížet ke kvalitě bydlení. Konečně stavební úřad postupoval chybně též po procesní stránce, když nepřerušil řízení o odstranění stavby ani ne zahájil řízení o dodatečném povolení stavby. Nyní projednávanou žádost nelze považovat za zneužití práva.
12. Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím ze dne 27. 3. 2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 12. 2019. Uvedl, že podle § 96b stavebního zákona je v řízení dle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona závazné stanovisko úřadu územního plánování podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Závazné stanovisko úřadu územního plánování ze dne 3. 1.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

2019 bylo přezkoumáno v rámci předešlého odvolacího řízení oddělením územního plánování žalovaného, který jej potvrdil dne 1. 7. 2019. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska pro správní orgány závazný. Podle § 149 odst. 4 správního řádu v případě, kdy závazné stanovisko znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán další dokazování neprovádí a žádost zamítne. V této věci tak nemůže řízení o odstranění stavby přerušit a vést řízení o dodatečném povolení stavby. K ochraně majetku žalovaný uvedl, že žádný právní předpis nestanovuje povinnost oplocení. Je čistě na každém, jakým způsobem svoji nemovitost zabezpečí. Oplocení musí být navrženo tak, aby bylo souladné s platným územním plánem. K námitce ohledně dočasnosti žalovaný konstatoval, že závazné stanovisko zhodnotilo záměr jako nepřipustný. Záměr tedy nebyl posouzen jako přípustný ve smyslu dočasnosti stavby.

13. Dne 7. 4. 2020 stavební úřad nařídil odstranění stavby oplocení. I proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný dne 22. 6. 2020 tak, že vypustil dvě podmínky pro odstranění stavby a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Shrnutí žaloby

14. Žalobkyně popsala průběh řízení a uvedla, že na pozemku má dům, kde bydlí se svojí rodinou a část domu pronajímá. Přes neoplocený pozemek chodily třetí osoby (třeba i v podnapilém stavu), parkovala tam cizí auta, ztrácely se jí věci a několikrát došlo k vandalismu. Z tohoto důvodu započala s budováním oplocení svého pozemku, které je předmětem projednávané věci.
15. Uvedla, že správní orgány pochybily především tím, že její žádost o dodatečné povolení dočasné stavby posoudily zcela shodně jako žádost o dodatečné povolení trvalé stavby. Správní orgány jednaly tak, jako by režim pro dočasné i trvalé stavby byl totožný, ačkoliv doba trvání stavby je jednou z povinně posuzovaných otázek.
16. Rozhodování správních orgánů žalobkyně také považuje za přehnaně formalistické. Správní orgány totiž vyhodnotily stavební záměr jako nesouladný s územním plánem, aniž by zkoumaly, zda je nesoulad skutečný a zda by realizace stavebního záměru mohla zabránit realizaci dopravní stavby (přeložky silnice II/331), kvůli níž je v daném místě územním plánem plocha vymezena jako DS (dopravní infrastruktura - silniční). Stavební záměr spočívá ve vybudování jednoduchého oplocení, které je snadno s malými náklady odstranitelné.
17. Žalobkyně dále namítla, že stavební záměr není v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací. Stavební záměr je částečně umístěn na ploše SM (plochy smíšené obytné - městské). Na této ploše je z povahy věci možné umísťovat oplocení jako stavbu doplňkovou k rodinným či bytovým domům. Zbývající část se nachází na ploše DS (dopravní infrastruktura - silniční). Na této ploše dle žalobkyně není vyloučeno umístění oplocení, neboť různá oplocení bývají součástí některých typů staveb uvedených v hlavním přípustném využití (např. velkoplošná parkoviště, sklady, dílny pro servisní činnost spojenou s dopravní vybaveností). Stavební záměr tak vyhovuje také podmínkám prostorového uspořádání ploch DS.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

18. Žalobkyně také namítla, že stavba přeložky dosud nebyla zahájena, což správním orgánům musí být známo z moci úřední. Z toho důvodu nelze očekávat, že by k realizaci přeložky mohlo dojít dříve než za 10 let. Ostatně stavebnímu úřadu nic nebránilo povolit dočasnou stavbu na kratší dobu, pokud mu bylo známo, že bude stavba zahájena dříve než za 10 let. Dříve než by došlo k realizaci přeložky, by tedy uplynula doba, na kterou má být stavební záměr žalobkyně povolen. K realizaci přeložky by též muselo dojít k odkupu či vyvlastnění pozemků parcelní č. x a x, jehož součástí je dům č. p. x a též k demolici tohoto domu. Ani eventuální neodstranění dočasné stavby by tak nebránilo v realizaci přeložky, neboť s demolicí výše zmíněného domu by v případě neodstranění oplocení mohlo dojít i k jeho demolici. Stejně tak oplocení nezvyšuje cenu nemovitosti v případě demolice či vyvlastnění příslušné části pozemku. Dále pak s ohledem na to, že v blízkosti plochy vymezené územním plánem pro přeložku silnice II/331 jsou vymezeny poměrně rozsáhlé plochy bydlení, na nichž je realizována výstavba, považuje žalobkyně za nepravděpodobné, že přeložka bude realizována.
19. Žalobkyně též namítla, že žalovaný se řádně nevypořádal s námitkou, že závazné stanovisko orgánu územního plánování vůbec nemělo být vydáno. Žalobkyně odkázala na § 96b odst. 1 písm. f) stavebního zákona, podle nějž se závazné stanovisko „*nevýdává pro stavby nebo zařízení na zastavěných stavebních pozemcích rodinných domů související s bydlením potřebné k řádnému a bezpečnému užívání těchto pozemků, staveb a zařízení na nich*“. Právě o takovou stavbu se jedná v případě žalobkyně. Žalobkyně poukazovala v odvolání na to, že právě v § 96b odst. 1 stavebního zákona jsou stanoveny výjimky z pravidla opatření si závazného stanoviska, tomu se však žalovaný nevěnoval. Stavební úřad nemohl své rozhodnutí opřít o závazné stanovisko, které vůbec nemělo být vydáno, neboť soulad s územně plánovací dokumentací si měl posoudit sám. Navíc bylo vydáno v souvislosti s jinou žádostí. Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu hovoří o stanovisku, které bylo vydáno v průběhu řízení o žádosti, v tomto případě žádné závazné stanovisko nebylo vydáno, proto nelze § 149 odst. 4 správního řádu aplikovat. Stavební úřad neměl ve svém rozhodnutí mechanicky převzít závěry závazného stanoviska, ale měl se řádně vypořádat s rozdílem mezi trvalou a dočasnou stavbou a s tím, zda byla realizace stavebního záměru skutečně v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Žalobkyně má proto za to, že rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu jsou nesprávná a nepřezkoumatelná a navrhuje jejich zrušení.
20. Dne 2. 6. 2020 žalobkyně doplnila žalobu o další argumentaci. Odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, z nějž následně citovala dlouhé pasáže, neboť vydaný nález dle jejího názoru částečně dopadá na nyní projednávanou věc. Zvýraznila pasáže týkající se kritiky mechanické aplikace právních norem. Uvedla, že citované pasáže je třeba zohlednit zejména v případě, kdy by povolením dočasné stavby nedošlo k zásahu do veřejného práva ani do práv jiných subjektů. Naopak nepovolením dočasné stavby dochází k zásahu do vlastnického práva žalobkyně. Je jí totiž znemožněno řádně užívat svůj majetek. Správní orgány aplikovaly právní normy pouze mechanicky a nezabývaly se tím, zda rozhodnutí není samoučelné či zda má pozitivní společenský dopad. Zopakovala, že výstavbě přeložky nebrání, pokud bude stavba povolena dočasně.
21. Dne 24. 7. 2020 doručila žalobkyně soudu druhé doplnění žaloby, v němž uvedla, že v červnu 2020 došlo na pozemku k proříznutí pneumatiky na vozidle BMW. Uvedené přičítá

tomu, že pozemek není kvůli nesprávnému úřednímu postupu správních orgánů uzavřen plotem.

Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

22. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že podle § 96b stavebního zákona je pro řízení dle § 129 stavebního zákona podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu závazné stanovisko úřadu územního plánování. Dle závazného stanoviska je záměr nepřipustný. Žalovaný poukázal na to, že je vázán závazným stanoviskem při svém rozhodování a v případě, kdy je závazné stanovisko negativní, žádost bez dalšího zamítne (§ 149 odst. 4 správního řádu). Uvedl, že nemá možnost závazné stanovisko jakkoliv rozporovat. Pouze v případě, kdy je v rámci odvolání napadeno i závazné stanovisko, je povinen jej nechat přezkoumat, což učinil a závazné stanovisko bylo dne 1. 7. 2019 potvrzeno. Taktéž nepovažuje za důvodnou námitku žalobkyně, že žádost o dočasnou stavbu byla posouzena totožně jako žádost o trvalou stavbu. Opětovně odkázal na závazné stanovisko a uvedl, že dle závazného stanoviska je záměr nesouladný s územně plánovací dokumentací. Proto není možné stavbu povolit ani jako dočasnou, bez ohledu na to, kdy bude přeložka silnice realizována. Nepovažoval za potřebné se vyjadřovat ke zcela nepodloženým úvahám žalobkyně ohledně realizace dopravních staveb. Není kompetentní se k těmto otázkám vyjadřovat a také to považuje za nadbytečné pro tuto věc. Navrhl, aby soud žalobu zamítl.
23. Žalobkyně v replice ze dne 26. 10. 2020 zopakovala, že závazné stanovisko bylo vydáno k jiné stavbě, tedy se týkalo jiné věci a nemělo být použito v rámci nyní projednávané věci. Dále uvedla, že svým vyjádřením žalovaný pouze potvrdil svůj slepý a přepjatý formalismus, na nějž žalobkyně poukazovala již dříve. Také uvedla, že neochotou vyjádřit se k realizaci silniční stavby v brzkém časovém horizontu žalovaný pouze potvrdil, že se danou věcí nehodlá řádně zabývat. Zopakovala také, že stavebnímu úřadu a žalovanému nic nebránilo stavbu povolit např. pouze na 5 let, pokud by přeložka měla být realizována dříve. Ve zbytku odkázala na žalobu a její doplnění.

Posouzení věci soudem

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tou 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 tu byl v době rozhodování žalované (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)).
25. Žalobkyně v průběhu správního ani soudního řízení nezpochybnila závěr stavebního úřadu, že ke stavbě předmětného oplocení potřebovala podle § 96 odst. 2 písm. a) stavebního zákona územní souhlas. Tím nedisponovala. Proto stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby. Žalobkyně během řízení žádala o dodatečné povolení oplocení, nejprve jako stavby trvalé a následně jako stavby dočasné. Správní orgány jí nevyhověly ani v jednom případě. Soud pro úplnost konstatuje, že předchozí zamítavé rozhodnutí nezaložilo ve vztahu k druhé, nyní projednávané žádosti žalobkyně překážku věci rozhodnuté, neboť ta je dle § 48 odst. 2 správního řádu spojena pouze s rozhodnutími,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

jimiž se přiznává právo nebo ukládá povinnost (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. II. ÚS 752/18, odst. 23 a násl.).

26. Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí.
27. NSS v rozsudku ze dne 22. 7. 2020, č. j. 1 As 149/2020 - 29, konstatoval, že „jedním z důvodů, pro který může být rozhodnutí o odvolání považováno za nepřezkoumatelné, je situace, kdy se odvolací orgán nezabýval všemi odvolacími námitkami, tedy že nevyčerpal celý rozsah odvolání (srov. např. rozsudky ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71). Úkolem odvolacího orgánu je zejména reagovat na odvolací námitky (§ 89 odst. 2 věta druhá zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu). Z hlediska ekonomie řízení však není vyloučeno, aby odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně pouze doplnil. Při soudním přezkumu odvolacího rozhodnutí je třeba vzít v úvahu, že ve správním řízení tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80). Mezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně (srov. rozsudek ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25). Pokud se odvolací orgán plně ztotožní s úvahami prvostupňového orgánu, jehož odůvodnění poskytuje odpověď na argumentaci uplatněnou v odvolání, může odvolací správní orgán pouze souhlasně odkázat na závěry prvostupňového rozhodnutí, aniž by se musel vypořádávat s odvolacími námitkami (srov. rozsudek ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015 - 51, či rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, č. j. 62 Ca 20/2006 - 65, č. 1296/2007 Sb. NSS). Neposkytuje-li však rozhodnutí prvního stupně dostatečnou oporu pro vypořádání odvolacích námitek, není takový postup možný. Odvolací orgán se v takovém případě musí řádně vypořádat s uplatněnou odvolací argumentací, jinak zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů“ (odst. 11).
28. V tomto ohledu žalobkyně v žalobě konkrétně namítla, že se žalovaný nevypořádal s její odvolací námitkou, že závazné stanovisko, o které se opírají rozhodnutí správních orgánů, vůbec nemělo být vydáno, neboť § 96b odst. 1 stavebního zákona obsahuje výjimky z potřeby opatření si závazného stanoviska.
29. Soud dává žalobkyni za pravdu, že žalovaný na argumentaci žalobkyně, že závazné stanovisko nemělo být vydáno, nijak nereagoval. Žalovaný v napadeném rozhodnutí toliko konstatoval, že závazné stanovisko je podle § 96b stavebního zákona podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu a že závazné stanovisko je závazné pro stavební úřad i žalovaného (§ 149 správního řádu). To ale není odpovědí na námitku, že stanovisko vůbec nemělo být vydáno, a že soulad záměru s územně plánovací dokumentací si měly správní orgány posoudit samy. Uvedené pochybení je o to zřetelnější, že žalobkyně v odvolání výslovně odkazovala na ustanovení stavebního zákona, z kterého svoji argumentaci dovozovala (§ 96b odst. 1 písm. f) stavebního zákona), nadto jsou slova „závazné stanovisko orgánu územního plánování v této věci nemělo být vydáváno“ v odvolání vytučněna a ještě jim předchází uvození slovem „především“. Z toho je současně zřejmé, že tento argument žalobkyně považovala za zásadní, a tím spíše mu měl žalovaný věnovat pozornost.

30. Žalovaný se tedy nevypořádal s relevantní odvolací námitkou, čímž ve smyslu výše citované judikatury zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, což je samo důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
31. Soud dále zdůrazňuje, že vydání závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu nezavazuje správní orgány povinnosti zajistit odpovídající odůvodnění svého rozhodnutí. Pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, je odvolací správní orgán podle § 149 odst. 7 správního řádu povinen vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto nadřízenému orgánu odvolací správní orgán podle citovaného ustanovení předkládá mj. podané odvolání tak, aby ten správnost závazného stanoviska posoudil ve světle uplatněných odvolacích námitek. Dodržení tohoto postupu však nezavazuje odvolací správní orgán odpovědnosti za vydané rozhodnutí. Odvolací správní orgán sice nemůže přezkoumávat závazné stanovisko ani jeho potvrzení z hlediska odborného, musí však mj. dbát na to, aby se odvolateli dostalo odpovědi na jeho odvolací námitky, a to i pokud se týkají právě odborné stránky věci. Pokud tedy nadřízený orgán ve svém potvrzení závazného stanoviska podle § 149 odst. 7 správního řádu nereaguje na odvolací námitky spadající do jeho odborného posouzení, je na odvolacím správním orgánu, aby po něm žádal nápravu. V opačném případě se odvolací správní orgán vystavuje riziku, že jeho rozhodnutí bude zrušeno pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011 - 69, č. 3018/2014 Sb. NSS, a Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012 - 84).
32. V nyní posuzované věci žalobkyně v odvolání i v žalobě vznesla několik dalších argumentů, které podle ní svědčí ve prospěch závěru o souladu jejího záměru (dočasné stavby) s územně plánovací dokumentací. Mimo jiné namítla, že dopravní stavba, s kterou počítá územní plán, nebude ohrožena povolením jejího záměru jako dočasné stavby, neboť oplocení je snadno odstranitelné a současně že realizace dopravní stavby bude zahájena nejdříve za 10 let, tedy do té doby jí oplocení umožní lépe chránit její majetek. Nadto v odvolání i v žalobě poukazovala na to, že mnohem větší překážkou pro realizaci dopravní stavby je samotný dům č. p. x, při jehož případné demolici by mohlo být současně odstraněno též oplocení. Dále v odvolání i v žalobě namítala, že závazné stanovisko bylo vydáno v řízení o povolení stavby jako trvalé, zatímco v tomto řízení, v němž šlo o povolení stavby jako dočasné, žádné závazné stanovisko vydáno nebylo.
33. Žalovaný v nyní posuzované věci nepostupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu, neboť vycházel ze závazného stanoviska a jeho potvrzení vydaného sice právě na základě postupu dle § 149 odst. 7 správního řádu, ale v řízení o první žádosti žalobkyně, kdy ještě žádala o povolení stavby jako trvalé. Z toho pak nutně vyplývá, že nadřízený správní orgán (oddělení územního plánování žalovaného) nemohl reagovat na odvolací námitky uplatněné v tomto řízení, týkající se souladu záměru žalobkyně jako dočasné stavby s územně plánovací dokumentací (leda nepřímě, pokud by odvolací námitky v tomto řízení byly stejné jako ty uplatněné v řízení o její první žádosti, což však není případ výše uvedených odvolacích námitek), z čehož pak pramení to, že se ve zmíněných stanoviscích žalobkyni nedostalo odpovědi ani na tyto její námitky. Žalovaný sám se k nim také nijak nevyjádřil, své rozhodnutí pouze opřel o obecně konstatovanou závaznost zmíněných stanovisek, která z výše uvedených důvodů ani nemohla reagovat na uplatněné odvolací

námítky v tomto řízení. Žalobkyně sice ve vztahu k těmto námitkám zmíněným v předchozím odstavci vadu nepřezkoumatelnosti v žalobě výslovně nenamítala (v závěru žaloby toliko obecně uvádí, že rozhodnutí je také nepřezkoumatelné), nicméně tyto námítky vznesla též v žalobě (viz zejména odst. 7–9 a odst. 12 žaloby), přičemž žalovaný k těmto námitkám v napadeném rozhodnutí nic neuvedl. Absence odpovědi žalovaného na tyto námítky brání věcnému přezkumu napadeného rozhodnutí v rozsahu těchto námitek, neboť zde není žádná odpověď žalovaného na ně, kterou by mohl soud věcně přezkoumat a posoudit. Proto k této vadě podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud v mezích těchto vznesených žalobních námitek přihlédl z úřední povinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS, odst. 16).

34. Již nad rámec soudního přezkumu (neboť tvrzení žalobkyně v samém závěru žaloby, že napadené rozhodnutí je také nepřezkoumatelné, nezakládá pravomoc soudu zabývat se tím, zda žalovaný reagoval na každou jednotlivou odvolací námitku v případě, že mu to nebrání v soudním přezkumu, což není případ následujících námitek, které žalobkyně v žalobě na rozdíl od těch výše uvedených nevznesla) soud v zájmu předejití dalšího zrušujícího rozhodnutí podle § 76 odst. 1 s. ř. s. upozorňuje, že žalovaný nereagoval ani na další odvolací námítka (že není jisté, že oplocení bude stát v cestě dopravní stavbě; že oplocení lze umístit na ploše SM i DS; že stavební úřad pochybil, když nepřerušil řízení o odstranění stavby ani nezahájil řízení o dodatečném povolení stavby; a že závazné stanovisko nebylo vydáno k záměru dočasné stavby, ale stavby trvalé).
35. Z výše uvedeného je zřejmé, že žalovaný veskrze rezignoval na svoji povinnost odvolacího orgánu vypořádat se s uplatněnými odvolacími námitkami (přičemž odpovědi na ně neposkytuje ani prvostupňové rozhodnutí), a soudu tak nezbylo než napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Za této situace soud neshledal důvod k postupu podle § 78 odst. 3 s. ř. s., tedy zrušení prvostupňového rozhodnutí, neboť vytýkané vady se týkají postupu žalovaného v odvolacím řízení. Soudu za této situace nepříslušelo, aby odvolací, potažmo žalobní námitky vypořádal sám věcně, neboť není jeho úkolem nahrazovat činnost žalovaného jakožto odvolacího orgánu, tím spíše v takovém rozsahu jako v tomto případě (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012 - 44, odst. 16, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013 - 68, odst. 40, či ze dne 12. 2. 2021, č. j. 8 Azs 419/2018 - 60, odst. 28).
36. V dalším řízení žalovaný nejprve posoudí námítka týkající se procesního postupu stavebního úřadu a zejména toho, zda byly či nebyly správní orgány v tomto řízení vázány závazným stanoviskem ze dne 3. 1. 2019 a jeho potvrzením ze dne 1. 7. 2019 vydanými v řízení o první žádosti žalobkyně. Soud připomíná, že žalobkyně proti závaznosti vydaných stanovisek vznesla v odvolání i žalobě dva argumenty. Jednak upozornila na to, že závazné stanovisko bylo vydáno v jiném řízení (v řízení o její první žádosti o dodatečné povolení stavby jako trvalé), v tomto druhém řízení šlo však o stavbu dočasnou. Dále žalobkyně namítla, že šlo o případ, na který dopadá § 96b odst. 1 písm. f) stavebního zákona, a tedy žádné závazné stanovisko ani nemělo být vydáno, ale správní orgány si měly souladu s územně plánovací dokumentací posoudit samy. Ať už dospěje žalovaný k jakémukoliv závěru v tomto ohledu, je na něm, aby zajistil, že bude napadené rozhodnutí

srozumitelně odůvodněno a že budou vypořádány uplatněné odvolací námitky (viz odst. 31 výše). Žalovaný je právním názorem vysloveným v tomto rozsudku v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

37. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně byla v řízení úspěšná, a má tak právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů řízení. Náklady žalobkyně spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a nákladech na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif). Zástupce žalobkyně učinil v souvislosti s tímto řízením tři úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, sepsal žaloby a doplnění žaloby ze dne 2. 6. 2020, v níž žalobkyně rozvedla svoji argumentaci s ohledem na v té době vydaný náleze Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020 (na který tedy nemohla poukázat již v samotné žalobě). Doplnění ze dne 24. 7. 2020, v němž žalobkyně pouze poukázala na vzniklou škodu na autě, a repliku ze dne 26. 10. 2020, kde žalobkyně v zásadě pouze zopakovala již uvedenou argumentaci, soud za úkony právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu nepovažoval. Odměna za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], výše odměny tak činí celkem 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobkyně rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 900 Kč. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem DPH, náleží mu náhrada této daně ve výši 21 %, tedy částka 2 142 Kč. Náklady žalobkyně tak celkem činí 15 342 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

Praha 28. června 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.