



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka v právní věci

žalobce:

Ing. T. K.,
bytem X,

zastoupen advokátem JUDr. Karlem Davidem,
se sídlem Sladkovského 1640, Louny,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,
se sídlem Zborovská 11, Praha,

za účasti

osoby zúčastněné na řízení:

1. obec Smilovice,
se sídlem Smilovice 11, Smilovice,

2. B. Š.,
bytem X,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2019, č. j. 029637/2019/KUSK, sp. zn. SZ 173082/2018/KUSK ÚSŘ/AB,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2019, č. j. 029637/2019/KUSK, sp. zn. SZ 173082/2018/KUSK ÚSŘ/AB, a rozhodnutí Městského úřadu Nové Strašecí ze dne

23. 8. 2018, č. j. 320/330/18/OV/He, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Karla Davida, advokáta.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení výše uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nové Strašecí (dále jen „stavební úřad“) ze dne 23. 8. 2018, č. j. 320/330/18/OV/He (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“). Tímto rozhodnutím byla osobě zúčastněné na řízení č. 2 dodatečně povolena stavba – stavební úpravy stávající opěrné zdi u rodinného domu č. p. X, X. (dále také „stavba“ či „předmětná zeď“), na pozemku st. p. X v katastrálním území X.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

2. Žalobce v žalobě podrobně zrekapituloval průběh řízení týkajících se předmětné zdi. V postupu správních orgánů spatřuje pochybení procesního i hmotněprávního charakteru, z nichž vyvozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.
3. Uvedl, že žalovaný se nevypořádal s pochybením stavebního úřadu, který vedl ohledně stavby dvě řízení o odstranění stavby. První z nich bylo přerušeno a následně zastaveno, nebylo však pravomocně rozhodnuto. Druhé (nové) řízení stavební úřad zahájil v roce 2018, v jeho rámci vydal žalovaný napadené rozhodnutí. Stavební úřad ignoroval překážku litispendence a žalovaný tuto vadu nenapravil. Stejně tak žalovaný nepřihlédl k překážce litispendence v případě řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobce namítá, že dne 18. 7. 2017 bylo pravomocně zastaveno řízení o dodatečném povolení stavby, proto stavební úřad nemohl zahájit další řízení o dodatečném povolení téže stavby. V takovém případě by stavebník vždy po nevyhovujícím verdiktu mohl znovu žádat o vydání nového rozhodnutí, což by bylo v rozporu se smyslem zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 1. 2020 (dále jen „stavební zákon“). Žalobce také namítá, že poté, co bylo v roce 2017 zastaveno první řízení o dodatečném povolení stavby, byl stavební úřad přes rok nečinný.
4. Dále žalobce poukazuje na porušení práva na spravedlivý proces (řízení), neboť žalovaný nepřihlédl k námitce podjatosti úřední osoby P. H. (dále jen „úřední osoba“) s tvrzením, že námitka nebyla podána bez zbytečného odkladu, nýbrž až v odvolacím řízení. Žalobce se však o podjatosti úřední osoby dozvěděl až dne 10. 9. 2018 v rámci nahlížení do správního spisu. Úřední osoba žalobci sdělila, že „neví, o co mu jde“, a až po delším naléhání mu poskytla alespoň kopie průvodních rozhodnutí a technických zpráv a vyjádření J. I.. Bližší nahlédnutí žalobci neumožnila, proto se o nové žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby dozvěděl až z napadeného rozhodnutí. Úřední osoba si nadto v rozporu s právními předpisy pořídila kopii občanského průkazu žalobce. Takové jednání úřední osoby považuje žalobce za nezákonné. Námitku podjatosti uplatnil v odvolání podaném dne 18.

9. 2018, tedy včas a bez zbytečného odkladu. Žalobce dodal, že námitku podjatosti úřední osoby vznesl již dne 24. 7. 2018, avšak z odlišných důvodů než následně v odvolání. Úřední osoba dále činila v řízení úkony, ačkoliv by do vyřízení námitky podjatosti neměla provádět jiné úkony než ty, jež nesnesou odkladu. Námitkou se žádný ze správních orgánů nezabýval.
5. Žalobce dále považuje rozhodnutí správních orgánů za nezákonná pro jejich nesrozumitelnost pro nedostatek důvodů, neboť správní orgány se nevypořádaly s námitkami, jež uplatnil v průběhu řízení. Stavební úřad hodnotil důkazy jednostranně, ve prospěch stavebníka (osoby zúčastněné na řízení č. 2, dále jen „stavebník“) a nepřihlédl k námitkám žalobce. Žalovaný pak tyto vady nenapravil a nevypořádal se s námitkou litispendence ani s námitkou věci rozhodnuté (viz výše) v rámci napadeného rozhodnutí. Správní orgány také neosvětlily, z jakého důvodu se odklonily od původního závěru vyjádřeného v rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2016, č. j. 043457/2016/KUSK, v němž žalovaný uvedl, že je na stavebníkovi, aby prokázal, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování a není prováděna na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje. Stavebník také neprokázal, že k výzvě stavebního úřadu podal určovací žalobu.
6. Stavební úřad také nevyrozuměl žalobce, kdy a jaké důkazy bude provádět mimo ústní jednání, čímž porušil § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Stejně tak žalobce nebyl vyzván k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí a nebylo mu ani plně umožněno nahlédnout do správního spisu. Pakliže stavební úřad postavil odůvodnění svého rozhodnutí na vyjádření geodeta a čestném prohlášení pamětníků, tyto důkazy nebyly řádně provedeny, neboť se s nimi žalobce nemohl seznámit a vyjádřit se k nim.
7. Správní orgány dále neúplně zjistily skutkový stav a překročily meze správního uvážení. Stavební úřad nesprávně vycházel z náčrtu zdi a opřel své závěry o vyjádření vytyčovatele náčrtu Ing. J. C.. Žalobce toto vyjádření neměl k dispozici, neznal tedy jeho bližší okolnosti. Namítá však, že vytyčovací náčrt není právně závazný, což ostatně potvrdil i žalovaný. Bylo povinností stavebníka prokázat, že stavba stojí na jeho pozemku a je jejím vlastníkem. Žalobce uvedl, že stavebník vybudoval předmětnou zeď v místech, kde býval kamenný val, jenž vybudovali předkové žalobce na jejich pozemku. Stavební úřad si sám učinil úsudek o tom, na kterém pozemku je stavba postavena, čímž překročil meze správního uvážení. Hranici pozemků může určit výhradně civilní soud v občanskoprávním sporu, nikoliv stavební úřad. Stavební úřad sám stavebníka vyzval k podání žaloby na určení hranice pozemků v roce 2016, k jejímu podání však nedošlo. Od roku 2016 se důkazní situace nezměnila, přesto nyní správní orgány učinily ve věci rozhodnutí, aniž by došlo k vyjasnění rozhodných okolností. Pakliže náčrt vytyčovatele není právně závazný pro určení vyznačení stavby, tím spíše nemohl být závazný pro určení hranice pozemků (žalobce a stavebníka) a na jeho základě nemohlo dojít k vydání napadeného rozhodnutí. Zda na pozemku stavebníka stála jakákoliv zeď, je pro posouzení projednávané věci zcela irelevantní, stejně jako svědecká tvrzení, na základě kterých stavební úřad založil své rozhodnutí. Předmětem řízení je totiž zmíněná zeď, jež je vybudována na pozemku žalobce v místě, kde do roku 2015 stál výše popsáný kamenný val. Správní orgány označily žalobcovy výhrady k otázce vlastnictví pozemku, na němž stavebník zbudoval stavbu, za irelevantní a nepodložené. Žalobce poukázal na to, že důkazní břemeno v těchto sporech spočívá na stavebníkovi, jak správní soudy dlouhodobě judikují. Stavebník jej však neunesl, přesto mu stavba byla dodatečně povolena.

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že určení hranic pozemků není předmětem projednávané věci. Žaloba nesprávně vychází z toho, že stavebník postavil novou zeď na pozemku žalobce. Tak tomu ale nebylo. Předmětem řízení jsou pouze opravy stávající opěrné zdi u domu č. p. X X. Umístění původní rozhrady mezi pozemky se nezměnilo a žalovaný považoval za zcela dostačující důkazy, které stavebník předložil k dokázání svého vlastnického práva k předmětné zdi. Uvedl také, že stavební úřad je oprávněn zahájit nové řízení o žádosti (o odstranění, resp. dodatečné povolení stavby), pokud v předcházejících řízeních nebylo rozhodnuto ve věci samé. Původní řízení bylo zastaveno, proto k tomu byl oprávněn. Námitka žalobce, že nebyl obeznámen se zahájením řízením ani s výzvou k seznámení se s podklady, neodpovídá skutečnostem plynoucím ze správního spisu. Žalobci bylo doručeno oznámení o zahájení řízení a v rámci této písemnosti byl poučen o tom, za jakých podmínek mohou účastníci řízení nahlížet do spisu. Žalovaný dále uvedl, že námitku podjatosti nepovažuje za důvodnou, neboť ve správním spise je založen záznam o nahlížení, který je podepsán žalobcem, a neplynou z něj jím tvrzené skutečnosti. Žalobce směšuje dvě řízení, a to řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby. Jde o dvě samostatná řízení, v rámci nichž žalovaný zkoumá splnění rozdílných zákonných podmínek. Závěrem se žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
9. V replice na vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že žalovaný přehlíží podstatu žalobcovy námítky týkající se hranic pozemků. Předmětem řízení není určení hranic, jak správně uvedl žalovaný, avšak aby stavební úřad mohl v případě spornosti hranic stavbu povolit, je nutné tuto otázku vyřešit. Žalovaný se dále nikterak nevyjádřil k tomu, z jakého důvodu změnil své stanovisko obsažené v jeho vlastním rozhodnutí ze dne 16. 3. 2016, č. j. 043457/2016/KUSK, v němž uvedl, že otázka sporných hranic musí být vyřešena v řízení před soudem. Přestože tento postup stavební úřad v druhém řízení nerespektoval, žalovaný jej stvrdil napadeným rozhodnutím. Dále žalobce uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby není samostatným řízením, nýbrž specifickou součástí řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33). Řízení o dodatečném povolení stavby tedy nelze vést samostatně, popř. v rámci nového řízení o odstranění stavby, neboť takové řízení není z povahy věci možné. Žalobce opětovně popsal dosavadní průběh řízení a uvedl, že usnesením stavebního úřadu ze dne 9. 12. 2015, č. j. 1115/330/15/OV/Du, bylo přerušeno řízení o odstranění stavby. Stavební úřad tak nemohl zahájit nové řízení a v rámci něj následně rozhodnout o dodatečném povolení stavby. Pakliže stavební úřad, resp. žalovaný uložil stavebníkovi v prvním řízení podmínku vyjasnit hranice pozemku v řízení před soudem, není možné v jiném řízení takovou podmínku následně „prominout“. Pakliže v již zahájeném řízení o odstranění stavby stavebník nesplnil podmínky pro dodatečné povolení stavby, měl stavební úřad rozhodnout o odstranění stavby, nikoliv zahájit nové řízení o odstranění stavby. Veškerá nová rozhodnutí správních orgánů vydaná v tomto novém řízení jsou již jen z důvodu nesprávného postupu nezákonná.
10. Osoba zúčastněná na řízení č. 1 ve vyjádření k žalobě uvedla, že ze známých skutečností potvrzuje, že rozhrada na společné hranici mezi pozemky parc. č. st. X a parc. č. X je na stejném místě a stejných základech již desítky let. Stavebník pouze opravil její velice špatný stav. Toto vyjádření je podepsáno zastupitelstvem obce (osoby zúčastněné na řízení č. 1). Jedním ze zastupitelů je stavebník (pozn. soudu).

11. Stavebník doručil soudu vyjádření k žalobě dne 12. 3. 2020. Se žalobou nesouhlasí a pro potvrzení svého stanoviska připojil důkazy, jenž jsou součástí správního spisu (bod 29th).

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
13. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl soud povinen přihlídnout i bez námitek, neshledal.
14. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem implicitně souhlasili. Soud pak neshledal důvod k nařízení jednání, neboť pro posouzení věci si vystačil s obsahem správního spisu.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

15. Z obsahu správního spisu vyplývá, že v žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 21. 3. 2018 stavebník identifikoval stavební záměr jako stavební úpravy stávající opěrné zdi, jež je v havarijním stavu. Jako pozemek, jenž má být užit jako staveniště, označil pozemek parc. č. st. X.
16. Dne 18. 4. 2018 vyzval stavební úřad stavebníka k doplnění žádosti o vyjádření osoby oprávněné k zeměměřičským pracím o umístění stavby – opěrné zdi na pozemku a o doklad, např. prohlášení, o historii předmětné stavby a současně rozhodl o přerušení řízení. V odůvodnění také uvedl, že dnem podání žádosti bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby.
17. Podle čestného prohlášení V. D. ze dne 16. 3. 2018 jeho děd (J. L., jenž je i stavebníkovým dědem) před 90 lety postavil původní ohradní zeď mezi pozemky parc. č. st. X a parc. č. X. V té době žili na pozemku parc. č. X rodiče J. L. a poté jeho bratr. V čestném prohlášení Ing. P. V., Bc. E. V., J. N., Mgr. J. H., J. P. a stavebníka uvedené osoby prohlašují, že rozhrada na společné hranici mezi pozemky parc. č. st. X a parc. č. X je na stejném místě a stejných základech již desítky let. Stavebník pouze opravil její velice špatný stav.
18. Součástí správního spisu je vytyčovací náčrt ze dne 30. 11. 2015, jenž vyhotovil Ing. J. C. a úředně ověřil Ing. M. T., zadavatelem byl žalobce. Podle protokolu o vytyčení hranic pozemku byl vytyčen bod č. X na vlastnické hranici mezi pozemky parc. č. X, X a st. X, bod č. X na vlastnické hranici mezi pozemky st. X a st. X a bod č. X na vlastnické hranici mezi pozemky parc. č. X, st. X a st. X. Připojena je katastrální mapa, v níž jsou vytyčené body zaznačeny.
19. K výzvě stavebního úřadu ze dne 20. 3. 2018 stavebník uvedl, že lomové body uvedené v protokolu o vytyčení katastrálním úřadem jsou evidovány v kvalitě 8. Lomový bod této kvality má podle přílohy katastrálního zákona střední souřadnicovou chybu 1 metr. Přesný průběh hranice tak nelze zjistit. V žádném případě z vytyčovacího protokolu neplyne, že by zeď byla na pozemku žalobce. Přes 90 let v místě předmětné zdi panuje pokojný stav. Podle občanského zákoníku tvoří zeď rozhradu mezi pozemky a je toho, kdo ji postavil a kdo se stará o její dobrý stav. Součástí jsou fotografie.

20. Z vyjádření J. I., odborného stavebního dozoru, ze dne 28. 9. 2015 plyne, že stávající zeď byla v havarijním stavu. Bylo provedeno odstranění nesoudržných částí zdi. Boční kamenné stěny byly zachovány. Základy kamenné stěny byly očištěny a zpevněny betonovou zálivkou v tloušťce 20 cm zakotvením výztuže do hloubky min. 40 cm. Na železobetonový základ byla provedena vyzdívka z betonového ztraceného bednění šířky 20 cm s betonovou zálivkou, vyztužena jak vodorovně, tak i svisle ocelovou armovací výztuží a kotvená do bočních kamenných stěn, jež byla následně ukončena betonovou mazaninou. Dále bylo provedeno odvodnění a zeď byla zakončena ohradním plotem v kombinaci ocelové trubky a dřevěné výplně.
21. Projektová dokumentace „Oprava stávající ohradní zdi na st. p. č. X v k. ú. S.“, jejímž objednatelem byl stavebník a projektantem V. C., obsahuje průvodní a technickou zprávu z roku 2015. Předmětem je oprava stávající opěrné zdi na stavební parcele č. X. Oprava měla spočívat v rozebrání nesoudržné části ohradní zdi a v doplnění odstraněné konstrukce prvky ztraceného bednění s výztuží. Ohradní zeď (předmětná zeď) měla být ukončena oplocením z prken, odpovědný projektant byl J. C.. Stavba měla proběhnout na pozemku st. X, za dotčené sousední pozemky jsou označeny pozemky parc. č. X a st. X. Součástí je i technická zpráva, z níž plyne, že stávající zeď je ve špatném technickém stavu, proto je nutné provést její opravu. Přílohou je výkres: kopie z katastrální mapy, kde je zaznačeno místo, na němž ke stavbě dojde, a výkres: půdorys, řez, pohled. Součástí je také souhlas statika a ověření o autorizaci Českou komorou autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, podle nějž je J. I. autorizovaným stavitelem v oboru pozemní stavby. Projektová dokumentace je ověřena a je podkladem pro dokončení stavby podle dodatečného povolení stavby ze dne 11. 12. 2018, č. j. 320/330/18.
22. Dne 29. 6. 2018 vydal stavební úřad oznámení č. j. 320/330/18/OV/He o zahájení řízení o odstranění stavby spojené s předvoláním k ústnímu jednání podle § 129 odst. 2 a 3 a § 112 odst. 1 stavebního zákona K projednání žádosti o dodatečné povolení stavby nařídil jednání spojené s ohledáním na místě na den 14. 8. 2018. Za účastníky byl označen stavebník, žalobce a obec S.. Žalobci bylo oznámení doručeno dne 13. 7. 2018.
23. Ve spisu je založena plná moc udělená žalobcem jeho zástupci ze dne 24. 7. 2018.
24. Z protokolu ze dne 14. 8. 2018, č. j. 320/330/18/Ov/He, z jednání spojeného s ohledáním na místě stavby, jehož se zúčastnil pouze stavebník, plyne, že stavební úřad zahájil dne 27. 6. 2018 z moci úřední řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a téhož dne oznámil zahájení řízení o dodatečném povolení stavby a přerušil řízení o odstranění stavby. Stavebník do protokolu uvedl, že stavbu (opravu zdi) prováděl v dobré víře, jelikož vykazovala špatný technický stav a hrozilo zřícení. Nechtěl ohrožovat pohyb lidí na pozemku žalobce. Veškeré stavební práce prováděl z vlastního pozemku, aby nenarušil vlastnické právo žalobce.
25. Dne 23. 8. 2018 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. 320/330/OV/He, jímž podle § 129 odst. 2 a 3 a § 115 stavebního zákona a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, stavbu: „stavební úpravy stávající opěrné zdi u RD čp. X, S.“ na pozemku st. X v katastrálním území S. dodatečně povolil. Stavba obsahuje opravu stávající opěrné zdi – ohradní zdi v rozsahu – rozebrání nesoudržné části a doplnění konstrukce o prvky ztraceného bednění s výztuží. Ohradní zeď bude ukončena oplocením z prken.

Dále stanovil podmínky pro dokončení stavby. Uvedl, že zjistil, že stavebník provádí stavbu bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu, pročež dne 27. 6. 2018 zahájil řízení o odstranění stavby. Následně stavebník požádal podle § 129 odst. 2 stavebního zákona o dodatečné povolení stavby a předložil podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. Dále stavební úřad zrekapituloval dosavadní průběh řízení a vyjmenoval předložené důkazy. Uvedl, že stávající opěrná zeď je v havarijním stavu, jímž ohrožovala životy a zdraví osob a zvířat a bezpečný pohyb na pozemku parc. č. X, kde se v blízkosti nachází vzrostlá zeleň a doplňkové stavby. Připomněl stanovisko stavebníka o postupu v dobré víře z důvodu špatného technického stavu předmětné zdi. Stavební úřad dále vycházel z vyjádření geodeta Ing. C., v němž je symbolicky vyjádřen předpokládaný průběh zdi a nic nenasvědčuje tomu, že by základ zdi byl na pozemku žalobce. Lomové body v protokolu geodeta jsou v kvalitě 8. Lomový bod této kvality má podle přílohy katastrálního zákona střední souřadnicovou chybu 1 metr. Přesný průběh hranice tak nelze zjistit. Na základě výše uvedených dokladů a prohlídky na místě stavby stavební úřad konstatoval, že stavba je svým technickým stavem nebezpečná pro své okolí a není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo veřejným zájmem chráněným zvláštním předpisem, přičemž stavebník prokázal, že stavba není v rozporu s § 129 odst. 3 stavebního zákona, a proto ji lze dodatečně povolit.

26. Součástí správního spisu je ručně psaný záznam ze dne 10. 9. 2018, podle nějž žalobce nahlížel do správního spisu a pořídil si kopie (fotodokumentaci) z projektové dokumentace založené ve správním spise. K záznamu je přiložena kopie občanského průkazu žalobce s anonymizovanými osobními údaji. Tento zápis žalobce stvrdil svým podpisem.
27. Dne 18. 9. 2018 podal žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, v němž uvedl, že rozhodnutí stavebního úřadu trpí takovými vadami, že jej považuje za nepřezkoumatelné. Namítl (v zásadě shodně se žalobou), že úřední osoba mu neumožnila nahlédnout do spisu a až po delším naléhání mu poskytla kopii listin. Současně v rozporu s ochranou osobních údajů učinila kopii jeho občanského průkazu. Stalo se tak i přesto, že žalobce již dne 24. 7. 2018 namítl podjatost této úřední osoby (*v rámci řízení o odstranění stavby – pozn. soudu*). Úřední osoba by neměla činit jiné úkony než ty, jež nesou odkladu, dokud nebude o námitce podjatosti rozhodnuto. Navzdory tomu úřední osoba v řízení konala a vydala i rozhodnutí. Námitku podjatosti odůvodnil také tím, že úřední osoba je v častém úředním styku se stavebníkem, jenž je současně starostou obce S.. Úřední osoba také ignoruje, že je žalobce zastoupen, a v rozporu s právním řádem doručuje žalobci namísto zvolenému zástupci. Dále uvedl, že rozhodnutí nemělo být vydáno, neboť v téže věci nebylo rozhodnuto v řízení vedeném od roku 2015. Dále poukázal na to, že stavební úřad se zjevně odmítá řídit závazným právním názorem žalovaného, vyjádřeným v rozhodnutí ze dne 6. 12. 2016. Dne 2. 1. 2018 mu bylo doručeno rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 18. 12. 2017, č. j. 1366/15/OV/Du, o zrušení rozhodnutí týkajícího se usnesení o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby v téže věci v rámci autoremedury. Dne 16. 6. 2017 bylo řízení o dodatečném povolení stavby pravomocně zastaveno, pročež nyní brojí proti postupu stavebního úřadu. Současně žalobce namítl, že stavební úřad měl pokračovat v přerušeném řízení o odstranění stavby, vedeném pod č. j. 1115/330/15/OV. Tvrdí, že řízení bylo zahájeno již v roce 2015. Avšak dne 27. 6. 2018 bylo zahájeno nové řízení o odstranění stavby a následně byl žalobce vyrozuměn o ústním jednání. Stavební úřad nerespektuje správní řád a přes překážku litispendence zahájil nové řízení o téže věci. Jestliže bylo řízení o dodatečném povolení stavby v rámci prvního řízení o odstranění stavby zastaveno, měl stavební úřad pokračovat v přerušeném řízení o

odstranění stavby, nikoliv zahájit nové řízení o odstranění stavby. Zvolený postup stavebního úřadu zákon nepředvídá. Uvedl také, že správní orgány legalizují nezákonný postup stavebníka, jenž provádí stavbu na žalobcově pozemku, a své závěry opírají o pochybné zprávy, datované ještě před začátkem prvního řízení (tj. v roce 2015), které se nyní objevily. Hranici pozemku není možné určit na „symbolickém vyjádření předpokládané hranice“. Aktuální rozhodnutí stavebního úřadu označil za vrchol již tři roky probíhajících nezákonností a navrhl, aby jej žalovaný zrušil a zastavil nové řízení s ohledem na překážku litispendence.

28. Dne 9. 10. 2018 vyzvala úřední osoba zástupce žalobce k předložení plné moci. V reakci na tuto výzvu zástupce žalobce dne 17. 10. 2018 sdělil, že plná moc již byla předložena a v případě, že ji stavební úřad nadále nebude respektovat, bude nucen zakročit prostředky trestního práva.
29. K výzvě stavebního úřadu se dne 7. 11. 2018 k odvolání žalobce vyjádřil stavebník. Uvedl, že žalobcovo tvrzení, že předmětná zeď nestojí na základech původní zdi (nýbrž na základech kamenného valu), se nezakládá na pravdě. Původní zeď pouze opravil do podoby předmětné zdi na místě, kde stojí již 90 let. Na základě požadavku stavebního úřadu k doložení vlastnického práva nahlédl do archivů, starých dokumentů, navštívil pracoviště Katastrálního úřadu v Rakovníku a i ten mu potvrdil, že před 90 lety se obdobné zdi, rozhrady či podezdívky neevidovaly. Doklad o vlastnickém právu nemá ani žalobce. Lomové body uvedené v protokolu o vytyčení hranice pozemků jsou evidovány v kvalitě 8. Lomový bod této kvality má podle přílohy katastrálního zákona střední souřadnicovou chybu 1 metr. Přesný průběh hranice tak nelze zjistit. Názory žalobce označil za absurdní a demagogické. Nadto uvedl, že žalobce nehledá spravedlnost, nýbrž drobné chyby v rozhodnutích správních úřadů, které zaměstnává svými aktivitami již od roku 2015. Ohradní zeď mezi pozemky žalobce a stavebníka postavil v roce 1929 děd stavebníka. V sousední nemovitosti (nyní žalobcově) žili příbuzní stavebníka. Od té doby zde byl pokojný stav. Podle občanského zákoníku předmětná zeď představuje rozhradu mezi pozemky a patří tomu, kdo ji postavil a kdo se stará o její dobrý stav. Stavebník zahájil opravy zdi, žalobce na něj podal podnět u stavebního úřadu. Stavebník vyjádřil nepochopení žalobcových úmyslů, neboť zeď slouží k ochraně před sesuvem půdy na pozemek žalobce z důvodu výškových rozdílů mezi pozemky. Poukázal také na to, že žalobce nedisponuje žádným důkazem, že by zeď byla na jeho pozemku či že by byla na místě jakéhokoli kamenného valu. Toto tvrzení se podle něj nezakládá na pravdě. Stavebník dále předložil své vyjádření k výzvě stavebního úřadu ze dne 20. 3. 2018 a fotografie předmětné zdi, jakož i čestné prohlášení 5 osob a jeho samého o tom, že původní zeď, na jejíchž základech byla vybudována předmětná zeď, skutečně postavil děd stavebníka. To potvrdil i stavebníkův bratranec ve svém čestném prohlášení.
30. Dne 26. 2. 2019 vydal žalovaný napadené rozhodnutí. Nejprve zrekapituloval odvolání, k němu podaná vyjádření a následně dosavadní průběh řízení. Uvedl, že stavební úřad přezkoumal žádost o dodatečné povolení stavby stavebníka z hledisek uvedených v § 111 stavebního zákona. Dospěl k závěru, že původní stavba svým technickým stavem ohrožovala život a zdraví osob nebo zvířat, neboť opěrná zeď vykazovala špatný technický stav a hrozilo její zřícení na pozemek žalobce. Stavebník proto provedl taková opatření, aby stavba nadále sloužila svému účelu, tj. umožňovala pohyb na pozemku stavebníka (parc. č. st. X) a zabezpečila svah proti sesunutí, aby nebyla narušena stabilita dopravního značení umístěného v těsné blízkosti předmětné zdi (zrcadlo). Vyšel z čestných prohlášení

pamětníků o tom, že předmětnou zeď vybudovali předkové stavebníka. Co se týče vytyčení hranic pozemků, odkázal na dokument zpracovaný vytyčovatelem (Ing. C.). Průběh předmětné zdi je v náčrtu pouze symbolický. Samotné vytyčení není právně závazné. Uvedl, že námitky žalobce týkající se vlastnictví předmětné zdi považoval za irelevantní a nepodložené. Stavební úřad si učinil úsudek o vlastnictví předmětné zdi oprávněně a správně, přičemž své závěry přezkoumatelným způsobem odůvodnil. K námitce podjatosti úřední osoby nepřihlédl. Neshledal důvod pro postup podle § 80 správního řádu. Rozhodnutí stavebního úřadu označil za srozumitelné a souladné s úvahou Nejvyššího správního soudu vyslovenou v rozsudku ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 211/2018-47, podle nějž nelze realisticky očekávat, že rozhodnutí zejména správního orgánu prvního stupně bude svou podobou, formální úrovní a obsahovou pečlivostí srovnatelné s rozhodnutím vyšší soudní instance, na jehož koncipování se zpravidla podílí několik právně vzdělaných osob. Proto žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

31. Pro objasnění některých zásadních otázek si soud vyžádal i další správní spisy týkající se stavby. Účastníky řízení přitom byli vždy stavebník i žalobce. Z nich zjistil následující skutečnosti: Stavební úřad zahájil dne 22. 10. 2015 řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona oznámením č. j. 1115/330/15/OV/Du. Konkrétně se jednalo o stavbu opěrné zdi, S. parc. č. X na pozemku st. p. X v katastrálním území K., jejímž vlastníkem je stavebník. Stavební úřad uvedl, že se jedná o stavbu na hranici pozemku, která je prováděna bez příslušného povolení. Dne 18. 11. 2015 podal stavebník žádost o dodatečné stavební povolení. Dne 9. 12. 2015 jej stavební úřad vyzval k doplnění dokumentů, jedním z nich byl i doklad prokazující vlastnické právo ke stavbě. Stavební úřad následně oznámil zahájení řízení o dodatečném povolení stavby oznámením ze dne 24. 11. 2015, č. j. 1366/330/15/OV/Du. Dne 9. 12. 2015 stavební úřad přerušil řízení o odstranění stavby, proti čemuž podal žalobce odvolání. K odvolání žalobce přiložil protokol o vytyčení hranice pozemku ze dne 22. 12. 2015, které provedl Ing. J. C.. Odvolání zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. SZ 020330/2016/KUSK REG/AB, č. j. 043457/2016/KUSK.
32. Následně vydal stavební úřad usnesení ze dne 15. 9. 2016, č. j. 1366/15/OV/Du, o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby do doby vyřešení předběžné otázky (pravomocné rozhodnutí soudu) o vlastnictví opěrné zdi. V odůvodnění uvedl, že stavebník i žalobce si nárokují vlastnické právo k opěrné zdi a k dohodě mezi nimi nedošlo, protože není možné o žádosti (o dodatečné povolení stavby) rozhodnout bez vyřešení předběžné otázky. Proto stavební úřad vyzval oba účastníky řízení, aby se obrátili na soud. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání.
33. Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. SZ 163770/2016/KUSK REG/AB, č. j. 179950/2016/KUSK, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 1366/15/OV/Du, o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění uvedl, že napadené rozhodnutí stavebního úřadu neobsahovalo výzvu k „předložení podání žaloby“ o určení vlastnictví. Takovou žalobu mohou podat obě strany, nicméně v tomto případě je na stavebníkovi, aby ji podal on, neboť započal se stavbou bez příslušných povolení a má zájem na jejím dokončení. Podotkl také, že není možné potvrdit stav, kdy bude řízení „navždy“ přerušeno v důsledku očekávání vyřešení předběžné otázky (určení vlastnického práva ke stavbě). Závěrem

poukázal na to, že je na stavebníkovi, který porušil zákon, aby prokázal, že stavba není umístěna v rozporu s právními předpisy a územně plánovací dokumentací.

34. Stavební úřad proto dne 8. 2. 2017, č. j. 1366/15/OV/Du, vyzval stavebníka k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby o podání žaloby „o vyřešení vlastnictví“ stavby, a to nejpozději do 31. 3. 2017. Za tím účelem přerušil řízení o vydání společného rozhodnutí a stavebního povolení (dříve označováno jako řízení o dodatečném povolení stavby). Výzvu odůvodnil tím, že nedisponuje dostatečnými podklady k vydání požadovaného rozhodnutí.
35. Dne 16. 6. 2017 vydal stavební úřad usnesení č. j. 1366/15/OV/Du o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby z důvodu, že stavebník nedoložil požadované dokumenty, bez kterých není možné rozhodnout.
36. Dne 18. 9. 2017 vydal stavební úřad výzvu k účasti na kontrolní prohlídce stavby. Dle protokolu ze dne 2. 10. 2017, č. j. 1366/15/OV/Du, šlo o úkon činěný ve věci vydání dodatečného povolení stavby. Oprava stavby byla dle protokolu provedena na stávajících základech opěrné zdi.
37. Dne 9. 10. 2017 vydal stavební úřad výzvu, aby stavebník ve lhůtě 60 dnů doplnil svou žádost o „podání určující žaloby o vlastnictví opěrné zdi“. Za tím účelem přerušil řízení o dodatečném povolení stavby. Proti přerušení řízení podal žalobce odvolání. Součástí správního spisu je žádost o dodatečné povolení stavby ze dne 14. 12. 2017, podaná stavebníkem. Stavební úřad odvoláním napadené rozhodnutí o přerušení řízení (ze dne 9. 10. 2017) zrušil v rámci autoremedury, neboť řízení o dostatečném povolení stavby bylo dne 16. 6. 2017 zastaveno a napadené rozhodnutí o jeho přerušení je proto nezákonné.
38. Dne 27. 6. 2018 vydal stavební úřad (druhé) oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, č. j. 736/330/18/OV/He, které usnesením ze dne 29. 6. 2018, č. j. 736/330/18/OV/He, přerušil proto, že stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby, tuto žádost však v usnesení nespecifikoval ani neuvedl, kdy konkrétně byla podána a není tedy zřejmé, zda se jedná o žádost ze dne 14. 12. 2017 či v mezích byla podána další žádost. Také proti tomuto usnesení o přerušení řízení podal žalobce odvolání. V něm uvedl, že postup úřadu považuje za nesprávný a nezákonný, namítl podjatost úřední osoby a závěrem zmínil, že na neoprávněnou stavbu poukázal již v roce 2015 a řízení probíhá již 3 roky, aniž by bylo vydáno řádné rozhodnutí. Žalovaný zamítl odvolání a potvrdil usnesení o přerušení řízení rozhodnutím ze dne 21. 1. 2019, sp. zn. SZ 136304/2018/KUSK ÚSŘ/AB, č. j. 011230/2019/KUSK.
39. Stavební úřad usnesením ze dne 2. 5. 2019, č. j. 736/330/18/OV/He, zastavil řízení o odstranění stavby, přičemž uvedl, že stavba byla dodatečně povolena (nespecifikoval rozhodnutí, kterým tak bylo učiněno). Proti usnesení o zastavení řízení podal žalobce odvolání. Stavební úřad postoupil spis žalovanému s vyjádřením, v němž uvedl, že stavebník v řízení o dodatečném povolení stavby prokázal, že stavba není v rozporu s § 129 stavebního zákona, pročez stavbu dodatečně povolil. Žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení stavebního úřadu, jímž bylo zastaveno řízení o odstranění stavby, rozhodnutím ze dne 23. 9. 2019, sp. zn. SZ 105949/2019/KUSK ÚSŘ/AB, č. j. 126942/2019/KUSK. Jeho odůvodnění je téměř totožné s odůvodněním napadeného rozhodnutí.

Posouzení žalobních bodů

40. Žalobce v žalobě namítl vícero pochybení správních orgánů. Spatřuje pochybení v procesním postupu správních orgánů, neboť má za to, že nerespektovaly překážku věci zahájené a rozhodnuté. Dále poukazuje na podjatost úřední osoby, jež mu neumožnila řádné nahlédnutí do správního spisu. Také spatřuje pochybení v tom, že nebyl s předstihem vyrozuměn o průběhu dokazování. Na uvedeném demonstuje, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nemělo být vydáno.
41. Stavebník uvedl, že stavba je postavena na místě, kde stál původní kamenný val (až do roku 2015), který se nacházel na jeho pozemku a vybudovali ho jeho předkové. Žalobce poukázal na to, že již v roce 2016 byl stavebník vyzván k tomu, aby podal určovací žalobu k soudu, neboť bylo jeho povinností prokázat, že stavba je na jeho pozemku a má k ní vlastnické právo. Tento právní názor zastávaly i správní orgány až do vydání napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby, v rámci nichž se od zastávaného názoru pro žalobce z nepochopitelných důvodů odklonily. Stavební úřad opřel své prvostupňové rozhodnutí o vytyčovací náčrt a žalovaný tento závěr potvrdil. Správní orgány vycházely také z vyjádření pamětníků, že původní zeď, na jejíchž základech měla údajně vzniknout stavba, byla vybudována předky stavebníka. To ale podle žalobce není podstatné k vydání dodatečného povolení stavby. Jádrem sporu je tedy to, který z účastníků původního řízení (žalobce či stavebník) je vlastníkem stavby.
42. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena. Podle odstavce 2 téhož ustanovení stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115 stavebního zákona; ohledání na místě je povinné. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o 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.
43. Podle § 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, k žádosti o stavební povolení stavebník připojí souhlas k provedení stavebního záměru podle § 184a.

44. Podle § 184a odst. 1 věty první stavebního zákona, není-li žadatel vlastníkem pozemku nebo stavby a není-li oprávněn ze služebnosti nebo z práva stavby požadovaný stavební záměr nebo opatření uskutečnit, dokládá souhlas vlastníka pozemku nebo stavby.
45. Podle § 114 odst. 3 stavebního zákona námitku, o které nedošlo k dohodě mezi účastníky řízení, stavební úřad posoudí na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem, pokud taková námitka nepřesahuje rozsah jeho působnosti. Nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnických práv.
46. Postup stavebního úřadu při řešení námitek účastníků řízení upravuje shora citovaný § 114 odst. 3 stavebního zákona. Právní teorie i praxe (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2006, č. j. 9 As 61/2007-52, ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007-104, usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 7. 2011, č. j. Konf 10/2011-7, nebo Průcha, P., Gregorová, J. Stavební zákon. Praktický komentář, Nakladatelství Leges. Praha: 2017, Malý, S. Stavební zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2007) dospěla v tomto kontextu k rozlišování námitek veřejnoprávních a občanskoprávních. Zatímco o námitkách veřejnoprávních rozhoduje vždy stavební úřad, u občanskoprávních tomu tak vždy není.
47. Předně je tedy třeba posoudit, zda žalobce v průběhu řízení uplatnil námitky občanskoprávní povahy, jimiž byla napadána existence nebo rozsah vlastnických práv, jež měly povahu předběžné otázky ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu, tj. zda předpokladem pro rozhodnutí v dané věci bylo vyřešení sporné otázky existence nebo rozsahu vlastnických práv. Pokud by tomu tak bylo, bylo by na místě vyzvat namítajícího účastníka, popřípadě žadatele (stavebníka), aby se ve stanovené lhůtě obrátil na soud, a řízení přerušit. V případě, že je návrh podán, je pak třeba vyčkat pravomocného rozhodnutí soudu; není-li podán, může stavební úřad za určitých okolností v řízení pokračovat, učinit si úsudek o námitce a rozhodnout ve věci podané žádosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 As 1/2007-104). Naproti tomu, pokud o předběžnou otázku ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu nejde, nic nebrání stavebnímu úřadu o této námitce rozhodnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2010, č. j. 7 As 52/2010-83).
48. Žalobce v nyní projednávané věci zcela zjevně dlouhodobě nesouhlasí se stavbou a dlouhodobě uvádí, že stavba vznikla na jiných základech, než na kterých uvádí stavebník. Žalobce ani stavebník nepochybňují, že jsou vlastníky parcel ležících vedle sebe (tj. st. p. X a parc. č. X, st. X a parc. č. X). Je však sporné, na pozemku kterého z nich stavba stojí a kdo je jejím vlastníkem, ač nelze předem vylučovat ani variantu, že by vlastník pozemku a vlastník stavby mohly být odlišné osoby, pokud právní vztahy k nim byly založeny ještě před 1. 1. 2014, což je v předmětné věci vysoce pravděpodobné. S tím úzce souvisí zjevný spor o to, ve vlastnictví kterého z nich je i samotná stavba opěrné zdi. Žalobce se zjevně domnívá, že stavebník se jal nezákonně opravovat žalobcův kamenný val, stavebník pak tvrdí, že opravil zeď u domu č. p. X, která je v jeho vlastnictví.
49. V řízení o dodatečném povolení stavby je žadatel o takové povolení (stavebník) povinen prokázat své vlastnické právo ve vztahu ke stavbě, pro kterou dodatečné stavební povolení žádá, případně doložit souhlas vlastníka stavby [§ 110 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Předmětem dodatečného povolení byla zeď a její oprava. Stavebník uvedl, že se jedná o

opravu stávající zdi, kterou v minulosti vybudovali jeho předkové. Žalobce naopak uváděl, že stavebník neoprávněně zasáhl do stavby původního kamenného valu, který vybudovali jeho předkové.

50. Žalobce také opakovaně uváděl, že stavebník neprokázal své vlastnické právo k provádění stavby. Z předloženého spisového materiálu plyne, že stavební úřad opakovaně vyzval účastníky dřívějších řízení k podání žaloby k civilnímu soudu (výzva ze dne 9. 10. 2017, č. j. 1366/15/OV/Du, či usnesení ze dne 15. 9. 2016, č. j. 1366/15/OV/Du). Předchozí řízení vedená správními orgány však byla pravomocně skončena bez meritorního vyřízení. **V nyní projednávané věci**, jejímž předmětem je toliko přezkum napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo (o dodatečném povolení stavby), ze správního spisu plyne, že **správní orgány tuto výzvu neučinily**. Správní spis (oproti předchozím řízením ve věci odstranění stavby) neobsahuje výzvu k podání žaloby o určení vlastnického práva k předmětné zdi. Neobsahuje tedy ani poučení o tom, že pakliže žaloba nebude podána, stavební úřad po marném uplynutí lhůty posoudí spornou otázku samostatně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As72/2019-31, odst. 29n a násl.). Součástí správního spisu není ani žádný dokument, z něž by bylo možné učinit závěr, že by kterýkoliv z účastníků řízení podal žalobu, byť tato povinnost tíží stavebníka, neboť je to on, kdo v řízení o dodatečném povolení stavby musí vlastnické právo prokázat, nebo doložit souhlas vlastníka.
51. Správní orgány se ve svých rozhodnutích shodně odkazovaly na protokol o vytyčení hranic pozemku a čestná prohlášení pamětníků. Stavební úřad uvedl, že dle geodeta je v protokolu o vytyčení hranic pozemků symbolicky vyjádřen předpokládaný průběh zdi a neznamena to, že základ zdi je na pozemku žalobce. Dále uvedl, že lomové body v protokolu jsou katastrálním úřadem evidovány v kvalitě 8 a přesný průběh hranice pozemku nelze zjistit (viz str. 3 rozhodnutí stavebního úřadu). Žalobce v podaném odvolání brojil mj. proti těmto závěrům. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že přesnost vytyčení hranic je limitována údaji k lomovým bodům obsaženými v katastrální vyhlášce. Dále uvedl, že průběh zdi je vyznačen pouze symbolicky a prosté vytyčení není samo o sobě významné. Námitky žalobce týkající se vlastnictví předmětné zdi neshledal relevantními ani podloženými. Uzavřel, že stavební úřad si učinil úsudek o vlastnickém právu k vlastnictví předmětné zdi oprávněně (viz str. 5 napadeného rozhodnutí).
52. Otázka, komu náleží vlastnické právo ke stavbě, je zcela zjevně otázkou občanskoprávního charakteru a správní orgány nedisponují pravomocí ji zodpovědět [§ 114 odst. 3 věta druhá za středníkem stavebního zákona, která se v řízení o odstranění stavby použije podle § 129 odst. 2 téhož zákona přiměřeně, jež (jak shora uvedeno) stanoví, že nedošlo-li k dohodě o námitce občanskoprávní povahy, stavební úřad si o ní učiní úsudek a rozhodne ve věci; **to neplatí v případě námitek týkajících se existence práva nebo rozsahu vlastnického práva** (důraz přidal soud)]. Jelikož nedošlo ohledně nastolené sporné otázky občanskoprávní povahy mezi žalobcem a stavebníkem k dohodě, bylo povinností stavebního úřadu postupovat podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy vyzvat účastníka řízení, v daném případě stavebníka, kterého ohledně této otázky tíží důkazní břemeno, aby podal návrh na zahájení příslušného občanskoprávního řízení před soudem, přičemž mu k tomu stavební úřad měl usnesením určit podle § 39 odst. 1 správního řádu přiměřenou lhůtu, přerušit řízení a vyčkat do doby vydání pravomocného rozhodnutí soudu. V případě, že návrh na zahájení řízení podán nebude, pokračuje stavební úřad v řízení, vycházející nadále z toho, že vlastnické právo žadatele ke stavbě prokázáno nebylo.

53. Stavební úřad takovou výzvu v nyní projednávané věci neučinil (oproti řízením o odstranění stavby) a vydal dodatečné povolení, aniž by byla vyřešena otázka vlastnického práva ke stavbě, o níž nebyl oprávněn si učinit úsudek samostatně. Nebyla tak současně splněna jedna ze základních podmínek pro dodatečné povolení stavby. Žalovaný, který tento nezákonný postup aproboval, chyboval rovněž, a zatížil tak i své rozhodnutí vadou nezákonnosti. Na uvedeném nemůže nic změnit ani fakt, že zeď byla ve špatném technickém stavu a dle podkladů ve správním spise mohla ohrozit životy a zdraví osob a zvířat. K jejímu (dočasnému) zajištění slouží odlišné instituty stavebního zákona (např. zabezpečovací práce dle § 135 stavebního zákona). Žalobní bod je proto důvodný a současně je dán důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. proto, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem.
54. Žalobce v žalobě dále namítl, že stavební úřad zahájil nové řízení (o dodatečném povolení stavby), ačkoliv v původním řízení o totožné věci nebylo pravomocně rozhodnuto, v důsledku čehož správní orgány vedly vedle sebe dvě řízení o totožné věci.
55. Ze správních spisů, jež si soud vyžádal, plyne, že dne 22. 10. 2015 stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby, které usnesením ze dne 9. 12. 2015 přerušil a odvolání proti tomuto usnesení zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 3. 2016. Dne 24. 11. 2015 zahájil stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby. Dne 16. 6. 2017 bylo řízení zastaveno, neboť stavebník nedoložil požadované dokumenty. Toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 7. 7. 2017. Následně dne 9. 10. 2017 vydal stavební úřad výzvu stavebníkovi, aby ve lhůtě 60 dnů doplnil svou žádost o „podání určující žaloby o vlastnictví opěrné zdi“. Za tím účelem přerušil řízení o dodatečném povolení stavby. Stavební úřad rozhodnutí o přerušení řízení (ze dne 9. 10. 2017) v rámci autoremedury zrušil, neboť řízení o dodatečném povolení stavby bylo dne 16. 6. 2017 zastaveno a napadené rozhodnutí o jeho přerušení tak bylo nezákonné.
56. Dne 27. 6. 2018 zahájil stavební úřad opětovně řízení o odstranění stavby, které dne 2. 5. 2019 zastavil. Učinil tak proto, že dne 21. 3. 2018 podal stavebník žádost o dodatečné povolení stavby. O zahájení řízení byl žalobce vyrozuměn dne 29. 6. 2018, stavební úřad vydal dodatečné povolení dne 23. 8. 2018, což žalovaný stvrdil dne 26. 2. 2019 napadeným rozhodnutím. Z uvedeného plyne, že řízení o dodatečném povolení stavby, jež je předmětem nyní projednávané věci, správní orgány v minulosti skutečně vedly, nicméně toto řízení bylo zastaveno usnesením ze dne 26. 6. 2017 a rozhodnutí o zastavení bylo žalobci doručeno dne 7. 7. 2017. Tím bylo toto řízení pravomocně skončeno. Vydání procesního rozhodnutí o skončení řízení však právě proto, že v něm nebylo meritorně rozhodnuto, nebrání zahájení nového řízení o totožné věci, neboť nepředstavuje překážku věci rozhodnuté (shodně srov. Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 366). Tu by představovalo toliko pravomocné skončení řízení meritorním rozhodnutím, tedy např. rozhodnutím o odstranění stavby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2018, č. j. 1 As 272/2017-82).
57. Žalobce sám uvedl, že řízení byla dříve zastavena, z čehož (nesprávně) vyvodil překážku věci zahájené i rozhodnuté. Nad rámec k tomu soud uvádí, že přezkum řízení o odstranění stavby, resp. rozhodnutí vydaných v těchto řízeních není předmětem nyní projednávané věci. Pakliže s těmito rozhodnutími žalobce nesouhlasil, měl se proti nim bránit podáním žaloby ve správním soudnictví tak, jak to učinil ohledně řízení o dodatečném povolení stavby. Tento žalobní bod proto není důvodný. Na uvedeném nic nemění ani námitka

žalobce, že stavební úřad byl přes rok nečinný. Pakliže žalobce s nečinností nesouhlasil, měl zvolit prostředky dle správního řádu určené k ochraně proti nečinnosti (§ 80 a násl. správního řádu), a v případě marného vyčerpání těchto prostředků podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s. Tento postup žalobce nezvolil a tvrzená nečinnost správního orgánu není předmětem nyní projednávané věci.

58. Žalobce v žalobě také uvedl, že pověřená úřední osoba stavebního úřadu byla podjatá. Toto tvrzení zakládá na jejím chování v době, kdy chtěl nahlédnout do správního spisu. Uvedl, že mu sdělila, že „neví, o co mu jde“, a nechtěla jej nechat nahlédnout do spisu. Umožnila mu to až po jeho naléhání a vyhotovila do spisu kopii žalobcova občanského průkazu, což považuje za nezákonné. Soud ověřil, že žalobce tuto námitku uplatnil již v odvolání a žalovaný k ní uvedl, že žalobce ji neuplatnil včas, neboť ji neuplatnil hned, jak se o podjatosti dozvěděl. Podle § 14 odst. 3 správního řádu může účastník řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. Žalobce nahlédl do správního spisu dne 10. 9. 2018 a námitku uplatnil v rámci odvolání, které podal dne 18. 9. 2018. V takovém případě podle judikatury NSS neměl žalovaný s námitkou nakládat jako s námitkou podjatosti, nýbrž k ní měl přistoupit jako k odvolacímu důvodu podle § 89 odst. 2 správního řádu a v případě, že by byla naplněna existence podmínek uvedených v § 14 odst. 1 správního řádu, nepochybně by šlo o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 2 As 134/2011-200). K její včasnosti z logiky věci postačovalo, pokud byla uplatněna ve lhůtě pro podání odvolání.
59. Postup žalovaného tak nebyl souladný se zákonem, pokud se odmítl vznesenou námitkou podjatosti jako odvolacím důvodem pro její opožděnost zabývat. Za nastalé procesní situace, kdy se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, se soud věcnou podstatou a opodstatněností namítané podjatosti úřední osoby dále nezabýval. Její věcné posouzení soudem by bylo předčasné, neboť to po vrácení věci musí být nejprve žalovaný, kdo její důvodnost posoudí, přičemž soud by tyto závěry nepřipustně předjímal. Proti posouzení věci žalovaným bude mít žalobce možnost případně brojit žalobou. Pro úplnost soud podotýká, že žalobce námitku podjatosti uplatnil také v rámci řízení o odstranění stavby. Tam ji však odůvodnil nesprávným rozhodováním ohledně stavby a nekompetentními postupy. V rozsudku ze dne 22. 2. 2017, č. j. 7 As 308/2016-80, Nejvyšší správní soud při posuzování jiné situace uvedl a zobecnil, že *„[p]ochybení úřední osoby při aplikaci práva může být jen zřídka, a to zpravidla teprve v kombinaci s dalšími okolnostmi, bráno jako projev skutečné zaujatosti rozhodující osoby.“* K brojení proti nesprávnému či nezákonnému postupu správního orgánu, nepřistoupí-li ony další okolnosti, slouží opravné prostředky, nikoli námitka podjatosti.
60. Žalobce závěrem také namítl, že stavební úřad jej nevyrozuměl o shromážděných podkladech. Podle § 51 odst. 2 správního řádu o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci vyrozuměni. Tuto povinnost správní orgán nemá vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování. Součástí správního spisu je protokol ze dne 14. 8. 2018, č. j. 320/330/18/Ov/He, z jednání spojeného s ohledáním na místě stavby. Účastnil se ho jen stavebník, ostatní účastníci řízení (vč. žalobce) nebyli přítomni. Žalobce byl obeznámen s tím, že bude konáno ústní jednání spojené s ohledáním na místě oznámením ze dne 29. 6. 2018, č. j. 320/330/18/OV/He. Žalobci bylo oznámení doručeno dne 13. 7. 2018, což stvrdil svým podpisem na doručence, jež je součástí správního spisu.

Ačkoliv byl o konání ústního jednání řádně vyrozuměn, nezúčastnil se ho, přičemž je nerozhodné, z jakých důvodů, neboť o odložení ústního jednání nežádal. Právě tam měl příležitost aktivně se účastnit řízení a zjistit, jaký bude další průběh dokazování, případež vznést námitky proti takovému postupu. V této části není žalobní námitka důvodná.

61. Žalobce dále namítal, že nebyl vyrozuměn o možnosti vyjádřit se ke shromážděným podkladům. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu musí být účastníkovi před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, a to i opakovaně, pokud správní orgán po vyjádření účastníka řízení doplní správní spis o nové podklady (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, publikovaný pod č. 2073/2010 Sb. NSS).
62. Takto však stavební úřad nepostupoval, neboť ve správním spise se nenachází žádný doklad, který by svědčil o splnění této povinnosti. V tomto směru tedy stavební úřad pochybil. Je však třeba se zabývat tím, zda v konkrétních poměrech souzené věci mohla mít tato vada vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Tento zákonný imperativ vyplývá přímo z § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a je promítnutím zásady, že správní soudy nechrání zákonnost (dodržování objektivního práva) jako takovou. Naopak zasahují pouze v těch případech, kdy porušení objektivního práva (nezákonnost) představuje rovněž zkrácení na (veřejných) subjektivních právech (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 As 292/2019-29, bod 22). Ze správního spisu je přitom patrné, že přes absenci výzvy k seznámení se s podklady prvostupňového rozhodnutí žalobce z vlastní iniciativy o nahlédnutí do správního spisu požádal a toto mu bylo umožněno. Měl tedy současně možnost v odvolání reagovat na podstatné skutečnosti. Skutečnost, že tak učinil, plyne i z jím podaného odvolání, v němž se závěry stavebního úřadu polemizoval. I přes pochybení stavebního úřadu, tedy neměla zjištěná vada sama o sobě vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a v této části žalobní námitka důvodná není.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

63. Soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť došlo k podstatnému porušení ustanovení v řízení před správním orgánem [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že zjištěné vady mají svůj původ již v řízení před správním orgánem I. stupně a jsou v odvolacím řízení neodstranitelné již proto, že nebyl zjištěn jeden ze základních předpokladů pro dodatečné povolení stavby – vlastnické právo ke stavbě – o němž si nadto nemohou správní orgány samy učinit úsudek, jsou naplněny důvody i pro zrušení prvostupňového rozhodnutí podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Po vrácení věci soudem stavební úřad zjistí, zda v mezidobí nedošlo ohledně vznesené námitky občanskoprávní povahy k dohodě účastníků v opačném případě, vyzve stavebníka jako žadatele o dodatečné povolení stavby, aby v přiměřené lhůtě, kterou mu k tomu stanoví, inicioval u příslušného civilního soudu řízení o určení vlastnického práva ke stavbě a pozemku pod ní. Dále bude postupovat v souladu s ustanoveními stavebního zákona. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
64. Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Soud tedy výrokem pod bodem II přiznal žalobci náhradu nákladů řízení účelně vynaložených na uplatnění práv u soudu. Ty

spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladech souvisejících se zastoupením žalobce advokátem. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování za tři úkony právní služby (za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby a podání repliky), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 9 300 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), tj. 900 Kč, celkem tedy 10 200 Kč, vše zvýšeno o částku 2 142 Kč odpovídající náhradě za 21% DPH z předchozích částek, neboť zástupce žalobce je plátcem této daně. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto soudním řízení vznikly, činí 15 342 Kč (3 000 + 12 342). Soud proto výrokem II uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci celkem částku 15 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobce JUDr. Karla Davida (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

65. Výrokem III soud rozhodl dle § 60 odst. 5 s. ř. s., že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim mohly náklady vzniknout.

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.

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 29. června 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.