



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: L. T.,
bytem X,
zastoupen advokátem JUDr. Jiřím Spoustou, Ph.D.,
sídlem Voršílská 10, Praha,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2019, č. j. 093015/2019/KUSK,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá 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 v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městysu Všetaty (dále jen „stavební úřad“) ze dne 26. 3. 2019, č. j. ÚVŠ/Výst./336/2018 (dále též „rozhodnutí o dodatečném povolení stavby“). Tímto

rozhodnutím byla dodatečně povolena stavba skladu stavebního materiálu (dále také „stavba“) na pozemku p. č. X v katastrálním území O. u D. (všechny pozemky uvedené v tomto rozsudku se nacházejí v témže katastrálním území).

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval obsah odvolání žalobce a dosavadní průběh řízení. Konstatoval, že předmětem dodatečného povolení je zcela jiné konstrukční řešení stavby. Původní betonová konstrukce byla zaměněna za dřevěnou, změněny byly také otvorové výplně, umístění vnitřních příček, konstrukce střešních vazníků a vnější obvodová konstrukce. Uvedené změny jsou předmětem dodatečného povolení stavby, polohově i výškově je stavba totožná s umístěnou stavbou. Žalobce v odvolání napadl především platnost rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení ze dne 6. 5. 2013, č. j. Výst./790c/2012 (dále jen „společné rozhodnutí“). K záměru stavby se vyjadřoval Městský úřad Neratovice (dále jen „městský úřad“), který sdělil, že záměr nevyžaduje závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním povolení a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Otázka byla také řešena v původním odvolacím řízení, v jehož rámci žalovaný v rozhodnutí ze dne 1. 11. 2018, č. j. 143739/2018/KUSK, stanovil, že využití původního společného rozhodnutí je oprávněné. Rozhodnutím, jímž byla prodloužena platnost společného rozhodnutí, nabylo právní moci a již není přezkoumatelné, přičemž povolovaná stavba je v souladu s podmínkami rozhodnutí o umístění stavby, jež je součástí společného rozhodnutí. Žalobce v odvolání namítl, že projektová dokumentace se vztahuje k novostavbě. Projektová dokumentace z ledna 2019 však podle žalovaného obsahuje podrobný popis stávajícího stavu rozestavěné stavby a popis dokončení rozestavěné stavby. S ohledem na to, že se projektová dokumentace zabývá stávajícím i budoucím stavem, je podkladem pro dodatečné povolení stavby. Odvolacími námitkami směřujícími k určení hlavní a vedlejší stavby či nedodržení indexu zastavěnosti se žalovaný nezabýval, neboť nemohou být předmětem odvolacího řízení. Proto zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

3. Žalobce nejprve stručně zrekapituloval průběh jednotlivých řízení týkajících se stavby a uvedl, že stavební úřad vydal dne 6. 5. 2013 společné rozhodnutí zahrnující rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o jejím povolení. Platnost společného rozhodnutí byla na žádost stavebníků ze dne 26. 8. 2013 prodloužena o 3 roky rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 14. 10. 2015, stavební úřad přitom zároveň změnil společné rozhodnutí tak, že povolil doplnit ke stavbě přístavbu pergoly (dále jen „prodloužení společného rozhodnutí“). Dne 6. 8. 2016 stavební úřad vydal rozhodnutí o dodatečném povolení stavby č. j. ÚVŠ /Výst./336/2017/7/D, kterým povolil provedení stavby jiným konstrukčním způsobem. Toto rozhodnutí k odvolání žalobce žalovaný zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Po novém projednání věci vydal stavební úřad rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.
4. Žalobce v první řadě namítl, že v napadeném rozhodnutí se nenacházejí žádné vlastní úvahy žalovaného. Žalovaný jen stručně konstatoval, že prodloužení společného rozhodnutí je v právní moci a nelze je napadnout. Dále uvedl, že dostatečným podkladem pro dodatečné povolení stavby je projektová dokumentace. Nedodržením indexu zastavěnosti se žalovaný nezabýval.

5. Žalobce spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí zejména v tom, že bylo vydáno bez platného územního rozhodnutí. Platnost společného rozhodnutí zanikla a stavební úřad při vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby neověřil její soulad s územním plánem. Společné rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 6. 2013, přičemž podle § 94a odst. 5 stavebního zákona ve znění zákona č. 350/2012 Sb. byla jeho platnost stanovena na 2 roky, tedy do 11. 6. 2015. Žádost o prodloužení byla stavebníky podána dne 26. 8. 2015, přičemž součástí správního spisu není doklad o započetí stavby. Za této situace stavební úřad nemohl rozhodnout o prodloužení společného rozhodnutí a toto rozhodnutí považuje žalobce za nicotné. Řízení o dodatečném povolení stavby pak v kontextu uvedeného bylo vedeno v rozporu se zákonem. Žalovaný za důkaz o započetí stavby považuje stavební deník. S tím se žalobce neztotožnil, neboť stavební deník je zcela v dispozici stavebníků a nejedná se o úředně ověřený dokument. Žalovaný měl svůj závěr opřít o jiný (oficiální) hodnověrný důkaz, ale neučinil tak. Žalobce v rámci stavebního řízení naopak doložil dvě fotografie (ze dne 6. 6. 2015 a 25. 9. 2016) z nichž jednoznačně plyne, že stavby nebyly zahájeny v době platnosti společného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí proto žalobce považuje za nicotné, neboť nemá oporu v existenci společného rozhodnutí.
6. Žalobce dále namítl, že projektová dokumentace, na niž stavební úřad v dodatečném povolení odkázal, se vztahuje k novostavbě, nikoliv k rozestavené budově. Stavební úřad dodatečné povolení stavby odůvodnil tím, že z projektové dokumentace plyne, co již bylo realizováno a co je třeba dokončit. Takové odůvodnění žalobce nepovažuje za dostatečné.
7. Žalobce rovněž namítl, že i přesto, že stavební úřad nemůže zpochybnit rozhodnutí o umístění stavby, je povinen zkoumat soulad plánované stavby s územním plánem. Jak žalovaný, tak i stavební úřad konstatovali, že sklady nejsou v souladu s územním plánem. Na základě nové projektové dokumentace je proto možné postavit jakoukoliv stavbu souladnou s územním plánem, avšak nikoliv sklad. Tuto námitku žalobce uplatnil již v rámci řízení, žalovaný se s ní však nevypořádal. S tím souvisí i další námitky týkající se rozporu stavby s charakteristikou území a s indexem zastavěnosti, jimiž se žalovaný taktéž nezabýval. Stavba je umístěna v části obce, v níž se dle územního plánu nacházejí plochy smíšeného obytného území a čistě obytného území. Podle územního plánu by veškeré stavební zásahy v těchto plochách měly mít povahu obnovy, vhodných forem rekonstrukce a údržby. Index zastavěnosti pozemku v těchto oblastech by měl činit 0,30. Stavba o rozměrech 18 x 17 m² má výměru 306 m², přičemž výměra pozemku je 1 001 m². Při stanoveném indexu by však sklad měl mít výměru pouze 300,3 m², což znamená, že stavba přesahuje stanovený index, přičemž součástí spisu není doklad o tom, že by stavebníkovi byla udělena výjimka. Ani s touto námitkou se žalovaný přesvědčivě nevypořádal.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že stavba byla umístěna a povolena společným rozhodnutím, jehož platnost byla prodloužena. V případě, že lze důvodně pochybovat, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, je možné jej přezkoumat v rámci přezkumného řízení podle § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Rozhodnutí ze dne 14. 10. 2015, jímž byla prodloužena platnost společného rozhodnutí, nabylo právní moci dne 14. 11. 2015 a v zákonné lhůtě nebyl podán podnět k přezkumnému řízení. Teprve v řízení o dodatečném povolení stavby (tj. v nyní projednávané věci) podal žalobce dne 21. 8. 2018 odvolání, v němž namítl neplatnost společného rozhodnutí. Umístění stavby však není

předmětem dodatečného povolení, stavba byla umístěna rozhodnutím, jež nabylo právní moci a již není možné je přezkoumat. Žalovaný svůj závěr opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016-58, podle něhož se v řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 stavebního zákona doplňují pouze ta zjištění, která nebyla již vyřešena předchozím pravomocným územním rozhodnutím. Předně je tedy třeba vycházet ze skutečnosti, že stavba byla pravomocně umístěna a povolena a platnost takového rozhodnutí byla prodloužena. S ohledem na to, že stavebník následně realizoval stavbu z hlediska konstrukčního řešení jinak, musel stavební úřad zahájit řízení o odstranění stavby a následně na základě žádosti stavebníků i řízení o dodatečném povolení. Žalovaný se dále neztotožnil s námitkou, že projektová dokumentace se vztahuje k novostavbě. Projektová dokumentace datovaná k lednu 2019 byla zpracována jako podklad pro vydání dodatečného povolení stavby a popisuje nejen stav již provedené stavby, nýbrž i budoucí stav. K nesouladu stavby s indexem zastavěnosti uvedl, že tato otázka nemůže být předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. Závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.

9. Vlastník sporné stavby, ač byl jako potenciální osoba zúčastněná na řízení soudem na běžící řízení upozorněn, se do řízení nepřihlásil a žádné vyjádření neuplatnil.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu 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 přihlédnout i bez námitek, neshledal.
11. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

12. Z obsahu správního spisu plyne, že stavebníci dvěma samostatnými žádostmi ze dne 8. 10. 2012 požádali o vydání rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení. Stavba byla popsána jako stavba skladu stavebního materiálu, rozměr 18 x 17 m, výška 6,95 m, střecha sedlová, přízemní budova (dvoutrakt). Oznámením ze dne 25. 3. 2013 stavební úřad zahájil řízení a spojil obě žádosti do společného řízení. Dne 6. 5. 2013 vydal stavební úřad společné rozhodnutí, kterým rozhodl o umístění stavby a vydal stavební povolení na stavbu označenou jako „*Stavba skladu stavebního materiálu, Zpevněná příjezdová komunikace, Elektro přípojka, oplocení*“ na pozemku p. č. X. Společné rozhodnutí odkazuje na projektovou dokumentaci z února 2011, která je součástí správního spisu.
13. Dne 26. 8. 2015 podali stavebníci žádost o změnu stavby před jejím dokončením, kterou označili jako „*+ pergola 8 x 5 m, výška 2,5 m*“. Požádali také o prodloužení lhůty k dokončení stavby o tři roky. Dne 14. 10. 2015 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. Výst./596/2015, kterým prodloužil platnost vydaného společného rozhodnutí o 3 roky. Vedle toho povolil, aby ke stavbě byla přistavena pergola.
14. Dne 30. 1. 2018 se v místě stavby konala kontrolní prohlídka, přičemž ze sepsaného protokolu plyne, že byla změněna konstrukce z původního železobetonového

skeletu na dřevěnou konstrukci, zrealizován je pouze dřevěný skelet bez vnějšího a vnitřního opláštění, součástí jsou také fotografie stavby dřevěné konstrukce.

15. Žalobce zaslal stavebnímu úřadu dne 12. 4. 2018 email, v němž žádal o zamezení v pokračování stavby, přiložil i fotografie. Následně stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby oznámením ze dne 16. 4. 2018, č. j. ÚVŠ/Výst. 24/2018/4/D. V rámci ústního jednání spojeného s ohledáním na místě stavby žalobce sdělil, že požaduje, aby byla stavba posouzena z pohledu souladu s územním plánem platným v době povolení stavby a bylo vyžádáno stanovisko úřadu územního plánování. Dne 14. 6. 2018 bylo řízení o odstranění stavby přerušeno, neboť jeden ze stavebníků (dále jen „stavebník“) podal žádost o dodatečné povolení stavby (viz bod 16). Dne 14. 8. 2019 bylo řízení o odstranění stavby zastaveno, neboť bylo vydáno napadené rozhodnutí.
16. Součástí správního spisu je projektová dokumentace pro řízení o dodatečném povolení stavby včetně technické zprávy z ledna 2019.
17. V žádosti o dodatečné povolení stavby ze dne 23. 4. 2018 stavebník uvedl, že je stále jejich záměrem postavit stavbu – sklad stavebního materiálu, došlo ale ke změně konstrukce z betonové na dřevěnou.
18. Přípisem ze dne 18. 5. 2018 oznámil stavební úřad zahájení řízení o dodatečném povolení stavby. Dne 14. 6. 2018 proběhlo ústní jednání spojené s ohledáním na místě. Z protokolu o tomto úkonu vyplynulo, že žalobce trval tom, aby bylo opatřeno vyjádření úřadu územního plánování k dodatečnému stavebnímu povolení z důvodu změny konstrukce stavby. Stavebník naopak uvedl, že k dodatečnému povolení předložil všechna potřebná stanoviska. Dle stavebního úřadu nedošlo ke změně využití území ani prostorového uspořádání, protože není třeba stanoviska útvaru územního plánování, nicméně na základě žádosti žalobce přislíbil kontaktovat příslušný útvar se žádostí o vyjádření. Tomuto přislíbení stavební úřad dostal žádostí ze dne 20. 6. 2018, č. j. ÚVŠ/Výst./336/2018/4/D. Městský úřad jako úřad územního plánování se vyjádřil sdělením ze dne 2. 7. 2018, v němž uvedl, že záměr spočívající ve změně konstrukce a fasády nevyžaduje závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona. Umístění stavby, půdorysné rozměry i výška objektu jsou v souladu s již vydaným společným povolením. Změna, k níž má dojít ve stavebním záměru, podle městského úřadu nesplňuje definici změny v území dle § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.
19. Žalobce následně zaslal stavebnímu úřadu přípis, v němž mj. uvedl, že stavební úřad je povinen prověřit, zda je stavba v souladu s územním plánem a v případě, že tomu tak není, zamezit jejímu dokončení. Stavební úřad vydal dne 3. 8. 2018 k žalobcovu přípisu stanovisko, v němž uvedl, že společné rozhodnutí a rozhodnutí o jeho prodloužení již nabyly právní moci a jejich posouzení není předmětem přezkumu v řízení o dodatečném povolení stavby. Stavba byla umístěna pravomocným rozhodnutím, stavebník dodržel podmínky pro její umístění, a nově se tedy její umístění neposuzuje. Předmětem dodatečného povolení jsou již pouze změna druhu konstrukce a s tím související úpravy.
20. Stavební úřad vydal první rozhodnutí o dodatečném povolení stavby dne 6. 8. 2018. Uvedl, že půdorysné rozměry, výška objektu i jeho umístění vzhledem k hraničním pozemkům jsou zachovány dle původní schválené dokumentace. Předmětem dodatečného povolení stavby tedy bylo pouze povolení odlišné konstrukce, kterou stavební úřad podrobně popsal. Dále stanovil podmínky pro dokončení stavby. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. V odvolání uvedl obdobné námitky jako v nyní podané žalobě, přičemž zdůraznil, že dne

31. 7. 2015 nabyl vlastnické právo k pozemku, jenž sousedí s pozemkem, na němž je umístěna stavba, avšak nebylo s ním jednáno jako s účastníkem řízení.
21. Žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 11. 2018, č. j. 143739/2018/KUSK, zrušil první rozhodnutí o dodatečném povolení stavby a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. V odůvodnění mj. konstatoval, že z vydaného společného rozhodnutí je možné použít rozhodnutí o umístění stavby, neboť ze správního spisu neplyne, že by stavba byla provedena v rozporu s ním. Neztotožnil se s námitkou, že záměr měl být posouzen z hlediska souladu s územním plánem a na podporu tohoto závěru odkázal na rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016-58. Stavba byla umístěna v roce 2013 a toto rozhodnutí bylo prodlouženo rozhodnutím ze dne 14. 10. 2015. Obě rozhodnutí již nabyla právní moci a nelze je přezkoumat. V době podání žádosti o dodatečné povolení stavby bylo územní rozhodnutí platné a stavební úřad měl posoudit, zda jsou splněny podmínky tohoto rozhodnutí. I v případě, že by dříve vydaná rozhodnutí byla nesprávná či dokonce nezákonná, vyvolávají právní účinky. Tento závěr potvrdil NSS v rozsudku ze dne 4. 8. 2016, č. j. 2 As 39/2016-58, přičemž v řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 stavebního zákona se doplňují pouze ta zjištění, která nebyla vyřešena předchozím pravomocným územním rozhodnutím. Je tedy třeba vycházet ze skutečnosti, že stavba byla pravomocně umístěna a povolena a platnost společného rozhodnutí byla prodloužena. Stavebník realizoval stavbu odlišným způsobem, pročez stavební úřad zahájil řízení o jejím odstranění. Stavba je však realizována v souladu s vydaným územním rozhodnutím a byla zahájena v době platnosti územního rozhodnutí.
22. Stavební úřad v rámci nového posouzení věci uskutečnil dne 20. 12. 2018 místní šetření. Z protokolu o něm plyne, že byla dodržena vzdálenost stavby od hranic pozemku dle původně vydaného územního rozhodnutí (tj. společného rozhodnutí), stejně tak původnímu umístění odpovídají vnější rozměry objektu a výška je taktéž dodržena. Realizována je dřevěná nosná konstrukce. Stavební úřad dále dne 20. 12. 2018 vyrozuměl účastníky řízení o pokračování v řízení o dodatečném povolení pro změnu konstrukce objektu „Skladu“ v rámci souboru staveb „*Stavba skladu stavebního materiálu, zpevněná příjezdová komunikace, elektro přípojka, oplocení*“ a výzvou ze dne 2. 1. 2019 vyzval stavebníka k předložení doplněné a přepracované projektové dokumentace pro dodatečné povolení stavby, ze které bude patrné, co již bylo realizováno a co je třeba dokončit, a to jak v grafické, tak v textové části. Za tím účelem přerušil řízení.
23. Podáním ze dne 1. 3. 2019 se žalobce vyjádřil k podkladům řízení o dodatečném povolení stavby. Uvedl, že žalovaný ve zrušujícím rozhodnutí ze dne 1. 11. 2018 (viz bod 20 tohoto rozsudku) dospěl k závěru, že v řízení o dodatečném povolení stavby lze využít pouze územní rozhodnutí. Stavebník však dle jeho názoru realizoval konstrukčně jinou stavbu, než jaká byla povolena, pročez se jedná o novostavbu. Dále vyjádřil nesouhlas se závěrem, že stavebnímu úřadu nepřísluší přezkoumat soulad stavby s územním plánem. Ačkoliv již nelze zpochybnit územní rozhodnutí, stavební úřad je povinen zkoumat soulad s územním plánem i při dodatečném povolování stavby. Oba správní úřady podle žalobce dospěly k závěru, že sklady nejsou povoleny jako hlavní budovy. Na dotčeném pozemku lze umístit jakoukoliv stavbu souladnou s územním plánem, ovšem nikoliv sklad. Dále opětovně namítl, že nebylo možné prodloužit platnost společného rozhodnutí, neboť o něj stavebník požádal po uplynutí doby jeho platnosti, a opětovně poukázal na to, že stavba nenaplnuje index zastavěnosti dle platného územního plánu.

24. Dne 26. 3. 2019 stavební úřad vydal rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, kterým stavbu dodatečně povolil. Ve výroku uvedl, že jde o jednopodlažní sklad se sedlovou střechou, půdorysných rozměrů 17 x 18 m, výšky hřebene 6,60 m od úrovně upraveného terénu, sklon sedlové střechy činí 20°, výšky 6,40 m od podlahy skladu. Umístění objektu vzhledem k hranicím pozemku a půdorysné rozměry jsou zachovány dle původní schválené projektové dokumentace, výška je snížena o 50 mm. Předmětem rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je její vrchní stavba, jejíž konstrukce byla provedena celodřevěná. Stěny jsou nově navrženy jako sendvičové. Přes svislé profily je z vnější strany natažena kontaktní paropropustná folie a přes ni jsou našroubované latě nesoucí vnější obvodový plášť z trapézových plechů. Oproti schválenému stavu dochází k redukci oken v obvodových stěnách. Ve štítové severní stěně nebudou okna žádná. Ve štítové jižní stěně budou zrušena jedna vrata do skladu č. 2, zůstanou dveře a vedle nich k západnímu rohu bude osazeno okno o velikosti 1 700 x 1 500 mm. Vlevo od druhých vrat vedoucích do skladu č. 2 bude osazeno okno o velikosti 800 x 1 500 mm, z druhé strany okno o velikosti 1 500 x 1 700 mm. V západní stěně bude jedno okno 1 700 x 1 500 mm. Okna budou otvíravá plastová. Krytina bude plechová z lakovaného trapézového plechu kotveného na dřevěném laťování místo původní živičné krytiny. Dále stavební úřad specifikoval další konkrétní parametry stavby. Stanovil také podmínky pro dokončení stavby.
25. V odůvodnění stavební úřad uvedl, že stavebník prokázal, že stavba není v rozporu s § 129 odst. 3 stavebního zákona, neboť byla umístěna v rámci předchozího řízení (společným rozhodnutím), a proto ji lze dodatečně povolit, neboť předmětem rozhodnutí o dodatečném povolení jsou pouze změna druhu konstrukce objektu skladu a s tím související další stavební úpravy. K žalobcem namítané potřebě přezkoumat soulad stavby s územním plánem stavební úřad uvedl, že stavba byla v roce 2013 umístěna na okraji tehdy zastavitelného území obce O.. Oznámení o zahájení řízení i společné rozhodnutí bylo doručováno veřejnou vyhláškou s vyvěšením na úředních deskách stavebního úřadu i obce v místě stavby. Proti stavbě a jejímu umístění nikdo nepodal námitky. S ohledem na to, že sklad byl umístěn již v tomto řízení, jehož výsledkem bylo pravomocné územní rozhodnutí a stavební povolení (společné rozhodnutí), se nově umístění stavby již neposuzuje. To potvrdil i městský úřad, který sdělil, že rozhodnutí o dodatečném povolení nevyžaduje závazné stanovisko orgánu územního plánování.
26. Stavební úřad se dále v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby věnoval námitkám žalobce. Zopakoval, že stavba byla umístěna na samý okraj zastavitelného území v obci O. v době vydání společného rozhodnutí, přičemž podle tehdy platného územního plánu (ze dne 13. 8. 2003) byla umístěna v zóně smíšeného obytného území, kde měly být hlavními stavbami rodinné domy. Oznámení o zahájení řízení stavby skladu (v němž bylo vydáno společné rozhodnutí) bylo doručováno veřejnou vyhláškou s vyvěšením na úředních deskách. Proti umístění stavby a stavbě samotné nikdo nepodal námitky a společné rozhodnutí nabylo právní moci. Stavba byla pravomocně umístěna v předešlém řízení, v tomto směru stavebník rozhodnutí dodržel (tj. v části, kterou byla stavba umístěna), stavba byla zahájena, což plyne ze stavebního deníku, a v nyní projednávané věci proto stavební úřad nemohl opětovně přezkoumat její soulad s územním plánem. Krom toho i z poskytnutých sdělení plyne, že dodatečné povolení stavby nevyžaduje závazné stanovisko orgánu územního plánování. Dále stavební úřad opětovně poukázal na to, že krom rozhodnutí o umístění stavby (společného rozhodnutí) nabylo právní moci i rozhodnutí o prodloužení společného rozhodnutí, které není přezkoumatelné v rámci řízení o dodatečném povolení stavby. Dle stavebního úřadu toto prodloužení nikdy

nezaniklo, neboť stavebník započal s realizací stavby, což plyne ze stavebního deníku. Z něj plyne, že stavebník zahájil zemní práce pro spodní část stavby a oplocení a následně betonáž základových pasů stavby. Skutečnost, že stavebnímu úřadu včas neoznámil zahájení prací je porušením jeho povinností, nicméně nezakládá pochybnost o tom, že stavba byla skutečně zahájena za doby platnosti společného rozhodnutí. Krom toho stavebník dále podal žádost o prodloužení lhůty k dokončení stavby, nikoliv o prodloužení platnosti společného rozhodnutí. To, že stavební úřad vydal rozhodnutí formulované jiným způsobem, není vinou stavebníka. Z nově předložené projektové dokumentace je také jasně seznatelné, co již bylo realizováno a co je třeba dokončit, což odpovídá požadavkům žalovaného dle rozhodnutí ze dne 1. 11. 2018.

27. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 18. 4. 2019 odvolání. Námitky uvedené v odvolání jsou téměř totožné se žalobními body. Uvedl, že stavební úřad neprovedl přezkum souladu s územním plánem, a specifikoval, z jakých důvodů podle něj stavba aktuálnímu územnímu plánu nevyhovuje. Společné rozhodnutí i rozhodnutí o prodloužení společného rozhodnutí nepovažuje za relevantní, neboť podle něj zanikla, přičemž stavební deník nepovažuje za důkaz schopný prokázat okamžik započetí realizace stavby. K odvolání také doložil dvě fotografie z veřejně dostupné webové stránky mapy.cz.
28. Dne 19. 7. 2019 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým žalobcovo odvolání zamítl a napadené rozhodnutí o dodatečném povolení stavby potvrdil.

Posouzení žalobních bodů

29. Žalobce v první řadě na různých místech žaloby namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a to z toho důvodu, že se žalovaný nevypořádal s uplatněnými odvolacími námitkami a nezabýval se okolnostmi, jež jsou podle něj rozhodné pro posouzení věci.
30. Soud předně uvádí, že požadavek, aby se správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami, návrhy a vyjádřeními účastníka řízení, plyne z § 68 odst. 3 správního řádu. Pokud se správní orgán v rozhodnutí o odvolání nevypořádá s uplatněnými námitkami, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů jde tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
31. Naopak, pokud se správní orgán podstatou námítky zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí nejde. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů totiž musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, např. tehdy opomene-li správní orgán či

soud na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Nelze přehlédnout, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26, sv. 52 Sb.ÚS, či rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Lze navíc dodat, že o nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31).

32. Konečně je třeba také uvést, že řízení, z nichž prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí vzešla, jsou zpravidla ovládána zásadou jednotnosti. Tato zásada vyjadřuje, že řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího správního orgánu představuje jeden celek. Je proto přípustné, aby odvolací správní orgán doplnil závěry prvoinstančního rozhodnutí, pokud dospěje k závěru, že se nevypořádalo se všemi námitkami či vyjádřeními účastníků, ač tak mělo učinit. Odvolací správní orgán může nahradit část odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí vlastní úvahou a korigovat dílčí argumentační nepřesnost v případě, kdy prvoinstanční rozhodnutí potvrzuje (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 4 Afs 151/2015-35, nebo rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29). Se zřetelem k téže zásadě je také přípustné, aby odvolací orgán pouze převzal (třeba i implicitně) závěry vyslovené v prvoinstančním rozhodnutí, aniž by se sám výslovně v odůvodnění rozhodnutí o řádném oprávněném prostředku těmito námitkami detailně zabýval. Pokud je proto z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, že se žalovaný otázkou (alespoň implicitně) zabýval a ztotožnil se s názorem vysloveným v prvostupňovém rozhodnutí, jímž byla námitka žalobců vypořádána, a sám si tak odůvodnění obsažené v prvostupňovém rozhodnutí osvojil (aproboval je), pak rovněž nejde o nepřezkoumatelnost.
33. V projednávané věci žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí poměrně stručně, nicméně z hlediska obsahového výstižně reagoval na všechny žalobcem vznesené okruhy námitek. Vyjádřil se k otázce žalobcem opakovaně zpochybněné platnosti územního rozhodnutí, jež je součástí společného rozhodnutí ze dne 6. 5. 2013, i platnosti rozhodnutí o prodloužení platnosti společného rozhodnutí ze dne 14. 10. 2015. Následně se vypořádal i s okruhem námitek, jež se týkaly charakteru stavby, přičemž se neztotožnil s názorem žalobce, že jde o zcela jinou stavbu, než jaká byla umístěna společným rozhodnutím, přičemž je zřejmé, že se s touto námitkou neztotožnil, a současně poukázal i na skutečnost, že nově předložená projektová dokumentace pro řízení o dodatečném povolení stavby obsahuje popis stávajícího i budoucího stavu stavby a je podkladem pro její dodatečné povolení. Konečně žalovaný stručně uvedl, že se nemůže zabývat námitkami, jež se týkají souladu stavby s regulativy obsaženými v územním plánu, čímž implicitně aproboval detailnější úvahy obsažené v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. (V podrobnostech odkazuje soud ohledně závěrů žalovaného na níže uvedené vypořádání meritorních žalobních námitek.)
34. Soud tak konstatuje, že z obsahu napadeného rozhodnutí jsou v kontextu s odůvodněním rozhodnutí o dodatečném povolení stavby dostatečně seznatelné úvahy, jimiž se žalovaný a stavební úřad řídili při posouzení věci, i to, proč neshledali důvodnými námitky uplatněné žalobcem v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby. Pouhá stručnost odůvodnění napadeného rozhodnutí ani skutečnost, že žalobce se závěry žalovaného (a stavebního úřadu) nesouhlasí, nemohou být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí

pro nepřezkoumatelnost. Námitky týkající se tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí proto soud neshledal důvodnými.

35. Žalobce dále uplatnil řadu dílčích námitek, jež lze shrnout do jednoho okruhu týkajícího se účinnosti územního rozhodnutí zahrnutého ve společném rozhodnutí a zákonnosti a účinnosti na něj navazujícího rozhodnutí o prodloužení platnosti společného rozhodnutí. Žalobce konkrétně namítá, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nemohlo být vydáno (tím spíše potvrzeno žalovaným v napadeném rozhodnutí), neboť společné rozhodnutí zahrnující územní rozhodnutí a stavební povolení zaniklo, protože nemohlo dojít k jeho prodloužení.
36. K tomuto okruhu námitek uvádí soud následující: Při zahájení společného řízení o umístění stavby a vydání stavebního povolení stavební úřad stanovil okruh účastníků, mezi něž zahrnul mj. stavebníka, tehdejšího druhého stavebníka, dále vlastníka pozemků p. č. X a X (dále jen „právní předchůdce č. 1“) a vlastníka pozemku p. č. X (dále jen „právní předchůdce č. 2“). Oznámení o zahájení společného řízení doručil právnímu předchůdci č. 1 dne 28. 3. 2013, právnímu předchůdci č. 2 dne 8. 4. 2013. Oznámení taktéž vyvěsil na úřední desce M. V. a obce O. dne 28. 3. 2013 (sejmuto dne 15. 4. 2013). Veřejného ústního projednání dne 23. 4. 2013 se účastnil právní předchůdce žalobce č. 1. Na tomto projednání nebyly vzneseny žádné námitky. Právní předchůdce č. 2 se jej neúčastnil. Stavební úřad následně dne 6. 5. 2013 vydal společné rozhodnutí, které doručil právnímu předchůdci č. 2 dne 13. 5. 2013. Právnímu předchůdci č. 1 nebylo společné rozhodnutí doručováno a ve společném rozhodnutí již nebyl uveden jako účastník řízení. Ve společném rozhodnutí ani ve správním spise neexistuje jakákoliv indicie, z jakého důvodu již nebylo doručováno právnímu předchůdci č. 2. Společné rozhodnutí však bylo současně vyvěšeno na úřední desce obce Všetaty dne 7. 5. 2013 a na úřední desce obce Ovčáry dne 8. 5. 2013 (sejmuto dne 24. 5. 2013). Proti společnému rozhodnutí žádný z účastníků (příp. opomenutých účastníků) nebrojil odvoláním. Stavební úřad proto vyznačil na společném rozhodnutí doložku, podle níž nabylo právní moci dne 11. 6. 2013. Dle zjištění soudu nabylo společné rozhodnutí právní moci dne 11. 7. 2013 (poslednímu účastníkovi bylo doručeno dne 25. 6. 2013, od té doby běžela 15denní lhůta pro odvolání, která uplynula dne 10. 7. 2013 a právní moc nastala dne 11. 7. 2013).
37. Dne 26. 8. 2015 byla stavebnímu úřadu doručena žádost o změnu stavby před jejím dokončením, v níž tehdejší stavebníci uvedli, že žádají o změnu stavby spočívající v přístavbě pergoly spolu se žádostí o prodloužení lhůty k dokončení stavby o tři roky (z časových důvodů). Dne 14. 10. 2015 stavební úřad vydal rozhodnutí o prodloužení platnosti společného rozhodnutí o tři roky ode dne jeho právní moci. Rozhodnutí o prodloužení doručoval (pouze) oběma tehdejšími stavebníkům a obci O.. Žádnému dalšímu účastníkovi původního řízení nebylo rozhodnutí o prodloužení doručováno, ve správním spise také chybí důkazy o jeho vyvěšení. Oba stavebníci nebyli při doručování zastiženi, přičemž zásilky byly připraveny k vyzvednutí dne 16. 10. 2015 a vhozeny do jejich schránek dne 29. 10. 2015. Obci O. bylo rozhodnutí doručeno dne 20. 10. 2015. Na rozhodnutí je vyznačena doložka právní moci s datem 14. 11. 2015. Správně však rozhodnutí nabylo právní moci dne 11. 11. 2015, neboť zásilky určené stavebníkům byly dne 16. 10. 2015 připraveny k vyzvednutí a marným uplynutím 10denní lhůty pro vyzvednutí nastala fikce jejich doručení. Stavebníkům tedy bylo rozhodnutí o prodloužení doručeno dne 26. 10. 2015 a následujícího dne začala plynout 15denní odvolací lhůta. Rozhodnutí o prodloužení tedy nabylo právní moci dne 11. 11. 2015.

38. Podle § 93 odst. 3 stavebního zákona ve znění zákona č. 167/2012 Sb. (tj. ve znění aplikovatelném v řízení ukončeném vydáním společného rozhodnutí – viz čl. II bod 14 zákona č. 350/2012 Sb.) může stavební úřad dobu platnosti územního rozhodnutí na odůvodněnou žádost prodloužit; podáním žádosti se běh lhůty platnosti rozhodnutí staví. Na řízení o prodloužení lhůty se vztahují přiměřeně ustanovení o územním řízení s tím, že veřejné ústní jednání se nekoná a závazná stanoviska, námitky nebo připomínky lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení, jinak se k nim nepřihlíží.
39. Podle § 85 odstavce 1 stavebního zákona ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (tj. ve znění účinném v době rozhodování o prodloužení společného rozhodnutí) jsou účastníky řízení a) žadatel, b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Podle odstavce 2 jsou dále účastníky územního řízení a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.
40. Z citovaných ustanovení plyne, že dobu platnosti územního rozhodnutí lze na žádost stavebníka prodloužit. V daném případě podali oba dřívější stavebníci společnou žádost, v jejímž odůvodnění uvedli pouze „časové důvody“. Je přitom pravdou, že odůvodnění rozhodnutí o prodloužení platnosti společného rozhodnutí je velmi stručné, platí však, že toto rozhodnutí není předmětem soudního přezkumu v nyní projednávané věci.
41. Podle § 83 odst. 2 správního řádu lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, a to v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5, nejpozději však musí být podáno do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.
42. Podle § 84 odst. 1 správního řádu může osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterému ho správní orgán oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1. Podle § 84 odstavce 2 správního řádu se neoznámení rozhodnutí nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2. A podle odst. 3 je při vedení řízení po podání odvolání podle odstavce 1 třeba zvlášť dbát oprávněných zájmů účastníků, kteří byli v dobré víře. Odkladný účinek odvolání lze z vážných důvodů vyloučit (§ 85 odst. 2) i dodatečně.
43. Soud nejprve přistoupil k posouzení otázky, o jaký druh účastenství se v případě žalobce a jeho právních předchůdců jedná. Tuto úvahu je nutné učinit pro další posouzení jejich možného postupu jako tzv. opomenutých účastníků (shodně viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 31. 10. 2017, č. j. 65 A 14/2016-52). Soud dospěl k závěru, že žalobce ani oba jeho právní předchůdci nebyli hlavními účastníky shora uvedených řízení (§ 27 odst. 1 správního řádu), neboť těmi jsou v řízení o umístění a povolení stavby i v řízení o prodloužení doby platnosti územního povolení pouze stavebník a obec, na jejímž území se má stavba nacházet (§ 85 odst. 1 stavebního zákona).

Jde tedy toliko o osoby, jež mohou být rozhodnutím dotčeny [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, resp. § 27 odst. 2 správního řádu].

44. Z výše uvedeného plyne, že právní předchůdce č. 2 (vlastník pozemku p. č. X v době zahájení společného řízení) byl opomenut v rámci řízení o vydání společného rozhodnutí, neboť s ním stavební úřad po oznámení zahájení řízení již nejednal, přičemž pro tento postup ve správním spise neexistuje jakékoliv odůvodnění. Právní předchůdce č. 2 se tedy proti společnému rozhodnutí mohl bránit podle § 84 odst. 1 správního řádu. S ohledem na to, že společné rozhodnutí bylo oznámeno poslednímu z účastníků dne 25. 6. 2013, ode dne následujícího začala právnímu předchůdci č. 2 plynout odvolací lhůta pro podání odvolání coby opomenutému účastníkovi. Podání mohl právní předchůdce učinit nejpozději do 1 roku ode dne oznámení poslednímu z účastníků, tedy do dne 25. 6. 2014. Ze správního spisu neplyne, že by se tak stalo. Právní moc společného rozhodnutí, kterým byla stavba umístěna, tedy zpochybněna nebyla.
45. Společné rozhodnutí bylo platné po dobu 2 let od jeho právní moci, tedy do 11. 7. 2015. Stavebníci podali žádost o jeho prodloužení dne 26. 8. 2015, tedy až po uplynutí doby jeho platnosti. Tato skutečnost však nečiní rozhodnutí o prodloužení doby platnosti společného rozhodnutí nicotným, jak se domnívá žalobce, ale (maximálně) může být rozporné se zákonem. I toto rozhodnutí je tudíž nadáno presumpcí správnosti a bylo možné se domoci jeho zrušení pouze cestou řádných opravných prostředků (odvolání). Důvodem, proč žalobce (dle svých tvrzení nabyt pozemky v sousedství stavby ke dni 31. 7. 2015) proti němu nepodal odvolání, mohlo být to, že s ním stavební úřad nejednal v řízení o prodloužení platnosti společného rozhodnutí jako s účastníkem. I v tomto případě byl žalobce opomenutým účastníkem, neboť stavební úřad s ním nejednal, ačkoliv s ním i dle názoru soudu jednat měl. I v tomto případě však platí, že dnem doručení rozhodnutí o prodloužení poslednímu z účastníků začala běžet lhůta k podání odvolání opomenutým účastníkům podle § 84 odst. 1 správního řádu. Ta uplynula nejpozději jeden rok ode dne doručení poslednímu z účastníků. Stavebníkovi bylo rozhodnutí o prodloužení společného rozhodnutí doručeno (fiktí) dne 26. 10. 2015, posledním dnem k podání odvolání pro opomenuté účastníky tedy byl den 26. 10. 2016. Ve lhůtě pro odvolání však žádný z účastníků, tedy ani žalobce tohoto práva nevyužil. Z toho plyne, že i rozhodnutí o prodloužení platnosti společného rozhodnutí je pravomocné a jeho účinky nyní již nelze zvrátit. Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí zcela správně uvedl, že s ohledem na marné uplynutí lhůt již rozhodnutí o prodloužení platnosti společného rozhodnutí není přezkoumatelné. Toto tvrzení je sice stručné, nicméně správné a souladné se zákonem. Samotné rozhodnutí o umístění stavby obsažené ve společném rozhodnutí je tedy pravomocné, nyní je již nelze přezkoumat, jak správně uvedly správní orgány, a žalobní bod není důvodný.
46. Nelze přisvědčit ani námitce, podle níž společné rozhodnutí zaniklo. Uplynutím lhůty stanovené v konkrétním rozhodnutí nedochází k zániku správního aktu, nýbrž k zániku jeho účinků. Tyto účinky byly v daném případě prodlouženy rozhodnutím stavebního úřadu. Že k tomu došlo způsobem, který zjevně není souladný se zákonem, mělo být namítáno v odvolání, které však nikdy nebylo podáno, a to ani ve lhůtě pro tzv. opomenuté účastníky, kterým byl i žalobce.
47. Žalobce dále namítal, že stavební deník není způsobilým důkazem k prokázání tvrzení o zahájení stavby, neboť jím disponuje pouze stavebník, pročez jej nelze považovat za úředně ověřený dokument. Soud k tomu uvádí, že v odvolání ani v žalobě žalobce nerozporuje, že

ve stavebním deníku je zápis o zahájení prací. Stavební deník sice není součástí správního spisu, nicméně s ohledem na to, že nepanuje rozpor mezi stranami ohledně samotné existence zápisu ve stavebním deníku, soud jej vzal za nespornou skutečnost a vycházel z ní. Přestože žalobce uvedl, že ve správním spise neexistuje důkaz o zahájení stavebních prací, nevyvracel to, že existuje zápis ve stavebním deníku o jejich zahájení. Stavební deník pouze nepovažuje za průkazný dokument. Problematika stavebního deníku je upravena v § 157 stavebního zákona. Odborná literatura jej bez dalšího za důkazní prostředek k prokázání průběhu výstavby považuje (viz Petr Průcha, Jana Gregorová a kolektiv autorů ve složení: Ján Bahýľ, Eva Hamrlová, Stanislava Neubauerová, Pavel Půček, Martin Studnička, Jana Vašíková, Jitka Večeřová: *Stavební zákon: praktický komentář: podle stavu k 1. lednu 2017*, 1. vydání. Praha: Leges, 2017, komentář k § 157). Krom toho i v judikatuře NSS je konstantně označován za důkazní prostředek k prokázání průběhu stavby. V rozsudku ze dne 24. 9. 20018, č. j. 3 As 17/2008-68, NSS uvedl, že stavební deník může být důkazním prostředkem o zahájení stavebních prací a že stavební deník je podstatným důkazním prostředkem o okamžiku zahájení stavebních prací a odrazem skutečného stavu věci v dané době. V rozsudku ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, jej pak označil za „*pádný důkaz*“. Žalobce dokládá, že práce nebyly zahájeny, fotografiemi, jež doložil v rámci odvolání a odkázal na ně v žalobě. K tomu soud uvádí, že žalobce měl prostor podat proti rozhodnutí o prodloužení platnosti společného rozhodnutí odvolání do dne 26. 10. 2016, přičemž fotografie vznikly ve dnech 6. 6. 2015 a 25. 9. 2016. S ohledem na uvedené je také nutné poukázat na zásadu, podle níž pouze bdělým patří práva. Přestože stavební úřad pochybil, pokud nejednal se žalobcem jako s účastníkem, předložené fotografie již na pravomocném rozhodnutí o prodloužení platnosti společného rozhodnutí nemohou nic změnit. V rámci řízení o dodatečném povolení stavby již není prostor k přezkumu rozhodnutí o prodloužení, neboť je již z důvodu uplynutí odvolací lhůty nezvratitelné, jak správně uvedly správní orgány. Krom toho i stavební deník je zcela způsobilý důkazní prostředek k prokázání průběhu realizace stavby, byť o jeho důvěryhodnosti a pravdivosti lze v konkrétním případě (ne však již v nynějším řízení) vést polemiku. Tento žalobní bod není důvodný.

48. Soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že rozhodnutí o umístění stavby, jež je součástí společného rozhodnutí, již nemůže být v rámci tohoto řízení přezkoumáno, a tudíž je nutno na ně hledět jako na rozhodnutí zákonné. Správní orgány správně dospěly k závěru, že v rámci řízení o dodatečném povolení stavby již nemohou přezkoumávat námitky směřující do dříve vydaných a pravomocných rozhodnutí o umístění stavby. Jedná se o námitky, jimiž se ani soud nemůže zabývat.
49. Žalobce v tomto směru uplatnil žalobní bod, v němž uvedl, že dodatečně povolovaná stavba není souladná s územním plánem. Dále uvedl, že je povinností stavebního úřadu soulad zkoumat. Správní orgány naopak uvedly, že přezkum souladu záměru stavby s územním plánem již byl vyřešen územním rozhodnutím, které považují za platné a účinné, s čímž se soud již shora ztotožnil. Dle ustálené judikatury NSS se soulad plánované stavby s územním plánem posuzuje zásadně v územním řízení. Stavební úřad také není oprávněn posuzovat soulad projektové dokumentace s územním plánem, který nabyt účinnosti poté, co v předcházejícím územním řízení bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí. Takový postup je podle NSS nepřipustným zásahem do práv účastníků územního řízení nabytých v dobré víře (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012-139). Stavební povolení je pak na územním rozhodnutí obsahově závislé. Jedná se o typické řetězíci se správní akty, kdy na územní rozhodnutí navazuje vydání

stavebního povolení (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128). Zahájením řízení o odstranění stavby a řízením o jejím dodatečném povolení nepozbývá dříve vydané, pravomocné a dosud účinné územní rozhodnutí platnosti ani účinnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2011, č. j. 2 As 77/2011-70). To platí i v nyní projednávané věci, a to i v případě, že po právní moci územního rozhodnutí, avšak před rozhodnutím o dodatečném povolení stavby vyjde najevo, že nebyly splněny zákonné podmínky pro jeho vydání, avšak nebylo zákonem stanoveným postupem zrušeno. I nezákonné správní rozhodnutí totiž vyvolává právní účinky (zásada presumpce správnosti správních aktů). V důsledku toho platí, že v řízení o dodatečném povolení stavby dle § 129 stavebního zákona se zkoumá naplnění podmínek pro umístění stavby pouze v tom rozsahu, v němž nebylo o umístění stavby rozhodnuto pravomocným územním rozhodnutím. Bylo-li územní rozhodnutí vydáno a provedená stavba (nebo její část) s ním nejsou v rozporu, nelze znovu posuzovat splnění podmínek pro umístění stavby, včetně jejího souladu s územně plánovací dokumentací. Opačný postup by představoval porušení zásady *ne bis in idem* a zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání účastníka řízení (zde stavebníka). Názor žalobce, že i přes nezpochybnitelnost územního rozhodnutí je stavební úřad povinen zkoumat soulad s územním plánem, je nejen vnitřně rozporný, ale i nesprávný. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně uvedl, že již nemůže přezkoumat soulad záměru s územním plánem, protože se námitkou žalobce nezabýval. Soud se s tímto postupem ztotožnil a žalobní bod není důvodný.

50. Totéž platí i o žalobním bodu, v němž žalobce uvedl, že stavba nesplňuje index zastavěnosti stanovený územním plánem. Jedná se o shodnou situaci, jako je uvedena výše. Opětovně se jedná o posouzení souladu s územním plánem, které v této fázi procesu již nemá místo. Pro stručnost soud odkazuje na předešlé odůvodnění. Ani tento žalobní bod není důvodný.
51. Posledním žalobním bodem, který žalobce uplatnil, je tvrzení, že nově předložená projektová dokumentace se vztahuje k novostavbě, nikoliv k rozestavěné budově. Podle žalobce paušální tvrzení žalovaného, že z nově předložené dokumentace plyne, co již bylo realizováno a co je třeba dokončit, nemůže obstát. K tomu je třeba uvést, že již stavební úřad v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby uvedl, že stavebník naplnil podmínky stanovené v původním rozhodnutí o umístění stavby, jež je součástí společného rozhodnutí. Tento závěr stavební úřad odůvodnil tím, že byla dodržena vzdálenost 2 m od hranice s pozemkem p. č. X a vzdálenost 11,60 m od hranice s pozemkem p. č. X. Spodní stavba (tj. základy a základová deska) byla taktéž provedena v souladu s původně vydaným společným rozhodnutím. Povolená výška stavby nebyla překročena, tudíž byla splněna. Tyto skutečnosti ostatně ani žalobce nezpochybňoval. Stavební úřad dále uvedl, že samotná změna materiálu není otázkou umístění stavby (str. 3 a 4 dodatečného povolení). Stavba půdorysně a prostorově odpovídá podmínkám stanoveným ve společném rozhodnutí, nejedná se tedy o novostavbu. Žalovaný k tomu dále uvedl, že projektová dokumentace z ledna 2019 obsahuje v technické zprávě popis stávajícího stavu rozestavěné stavby a popis dokončení rozestavěné stavby. K již provedeným pracím zbývá dokončit finální povrchy podlah, svislé konstrukce stavby budou doplněny izolací, líc stavby bude opláštěný deskami, vnější plášť bude zakryt ocelovým plechem. Vodorovné konstrukce budou zakryty sádkartonovým podhledem a bude osazena střešní krytina. Žalovaný uzavřel, že dokumentace se zabývá stávajícím i budoucím stavem a je dostatečným podkladem pro dodatečné povolení stavby. Soud zde pro posouzení stavu věci vycházel z podmínek uvedených ve společném rozhodnutí a z původní projektové dokumentace z

února 2011. Stavební úřad ve společném rozhodnutí uvedl, že se jedná o přízemní, nepodsklepenou stavbu stavebního materiálu o rozměrech 18 x 17 m se sedlovou střechou, výškou hřebene 6,95 m. Objekt měl být rozdělen na dva trakty se samostatnými vstupy. Stavba měla být umístěna ve vzdálenosti 2 m od hranice s pozemkem p. č. X a 11,60 m od hranice s pozemkem p. č. X. Z uvedeného plyne, že stavebník dodržel náležitosti stanovené původním územním rozhodnutím (společným rozhodnutím), jak uvedl žalovaný i stavební úřad.

52. Zbývá tak posoudit, zda se projektová dokumentace vztahuje k již rozestavěné budově či k „novostavbě“, jak namítl žalobce. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že z projektové dokumentace je zjevné, co je již realizováno a co je třeba dokončit. Proto na základě ní je možné vydat dodatečné stavební povolení. Soud nahlédl do projektové dokumentace pro dodatečné povolení stavby, jež je součástí správního spisu, konkrétně do technické zprávy z ledna 2019. Ta obsahuje bod 4a) Popis stávajícího stavu rozestavěné stavby, v němž je uvedeno, co již bylo realizováno. Tato část pojednává o konstrukčním a dispozičním řešení, základech, svislé nosné konstrukci, obvodových stěnách a střеше a je v ní popsáno, jak jsou konkrétní části stavby realizované. Dále je součástí projektové dokumentace bod 4b) Popis dokončení rozestavěné stavby. V něm je popsáno, jak budou dokončeny konkrétní části – finální povrch podlahy, svislé konstrukce – stěny, vodorovná konstrukce – strop a střešní krytina. Taktéž je v této části uvedeno, z jakých materiálů budou konkrétní části realizovány. Z toho poměrně srozumitelným způsobem plyne, co z rozestavěné stavby teprve bude realizováno, popř. co již bylo realizováno odchýlně od původně povoleného stavebního provedení, tzn. k čemu se vztahuje dodatečné povolení. Zároveň je patrné, že existují stavební prvky (např. základová deska), popř. parametry (půdorys, tvar stavby), jež se od stavu povoleného společným povolením, resp. rozhodnutím o prodloužení neliší. Nelze tedy hovořit o tom, že by byla dodatečně povolena stavba zcela nová (novostavba). S ohledem na to, že žalobce pouze stručně uvedl, že obecný závěr žalovaného nemůže obstát, avšak své tvrzení blíže nekonkretizoval, není povinností soudu za žalobce spekulativně domýšlet další argumenty či vybírat z reality skutečnosti, které by žalobu podporovaly (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, byť se týká argumentace v kasační stížnosti, lze jeho závěry vztáhnout i na nyní projednávanou věc). Obsah, rozsah a kvalita žaloby předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Žalobce je povinen v žalobě explicitně uvést jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí a vymezit tak rozsah přezkumu soudem (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74). Žalobce tak však neučinil, neboť tvrzení o odlišnosti skutečně realizované stavby od projektové dokumentace nikterak neupřesnil, a na jeho obecné tvrzení soud odpověděl obecným posouzením projektové dokumentace, z níž plyne, co již bylo a co bude realizováno, jak správně uvedl žalovaný. Ani tento žalobní bod tak není důvodný.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

53. Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
54. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Ve věci úspěšnému žalovanému pak v dané věci nevznikly náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti, ostatně náhradu nákladů řízení ani nežádal. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejblíže 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 24. září 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu