

USNESENÍ

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

žalobce: **J. R.**,
bytem X,

zastoupen advokátem Mgr. Jiřím Weiglem,
se sídlem Masarykovo náměstí 13, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav,

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2020, č. j. 083247/2020/KUSK, sp. zn. SZ 064747/2020/KUSK ÚŘŘ/Hr,

takto:

- I. **Žaloba se odmítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Žalobci se vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.**

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 označeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Kostelec nad Černými lesy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 4. 2020, č. j. 02777/2020/KNCL/SU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „Přístřešek pro karavan se skladem nářadí“ na pozemku p. č. X v katastrálním území X. Správní orgán I. stupně odůvodnil zamítnutí žádosti tím, že dotčený orgán (orgán územního plánování) vydal nesouhlasné závazné stanovisko [§ 149 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (ve znění pozdějších předpisů)].
3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že postup správního orgánu I. stupně byl správný a v souladu s § 4 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Správní

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.

orgán I. stupně byl vázán nesouhlasným stanoviskem dotčeného orgánu a žádost nemohl vyřídit jiným způsobem než ji zamítnout. Uvedený postup odpovídá též § 149 správního řádu. Žalovaný nechal přezkoumat závazné stanovisko nadřízeným orgánem, jenž závazné stanovisko dotčeného orgánu potvrdil.

Obsah žaloby

4. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jednou ze stěžejních námitek žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí bylo, že stavba je veřejně přístupným přístřeškem, a je proto v tzv. volném režimu, tedy nevyžaduje rozhodnutí správního orgánu, ba ani ohlášení. Své argumenty žalobce náležitě podpořil příslušnými zákonnými ustanoveními, žalovaný se však s odvolací námitkou v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nevyrovnal, ani neodůvodnil, proč žalobcovy argumenty nevzal v potaz. Žalovaný toliko shrnul tvrzení obsažená ve spise. Vzhledem k neuvedení důvodů, ze kterých správní orgán vycházel, není tento postup v souladu se zákonem a může vést až k upření práva účastníka domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, jak je zakotveno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalovaný svým postupem flagrantně porušil § 68 odst. 3 a § 89 odst. 2 správního řádu. Napadené rozhodnutí je tak zatíženo nepřezkoumatelností, k čemuž žalobce odkázal na rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84.
5. Žalobce namítá, že provedení stavby, které se napadené rozhodnutí týká, nevyžadovalo územní rozhodnutí, územní souhlas, ohlášení ani stavební povolení, a proto správní orgán I. stupně nemůže po žalobci ani jiné osobě požadovat dodatečné povolení stavby. Stavba splňuje kritéria vymezená v § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona. Stavbu lze jednoznačně kategorizovat jako veřejně přístupný přístřešek do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky. Stavba je přístřeškem volně veřejně přístupným z přilehlé pozemní komunikace každému kolemjdoucímu a slouží mimo jiné uživatelům přilehlého dětského hřiště ke skladování sportovního náčiní a jako úkryt před deštěm. Splnění rozměrových hledisek vyplynulo z místního šetření správního orgánu I. stupně konaného dne 23. 1. 2019. Stavba je vzhledem ke statusu tzv. jiného veřejně přístupného přístřešku legální, přičemž není třeba přezkoumávat její soulad s platným územním plánem obce Černé Voděrady. Podle žalobce je z pohledu stavebního zákona zásadní pouze veřejná přístupnost přístřešku, nikoli jeho účel. Nadto však žalobce dodává, že i účel stavby má sloužit převážně veřejnosti, na čemž nemůže nic změnit ani skutečnost, že část stavby bude sloužit jako sklad nářadí. Vzhledem k tomu, že podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2 stavebního zákona, tedy i jiný veřejně přístupný přístřešek, je nelogické a v rozporu se stavebním zákonem, aby žalobce měl žádat správní orgán I. stupně o dodatečné povolení stavby. Žalobce poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, podle něž *„[z]ávěry vyslovené v tomto nálezu tedy lze shrnout tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o nařízení odstranění části stavby představuje nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek za situace, kdy je odstranění části stavby zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele a současně platí, že ponechání stavby v jejím stávajícím stavu nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem, ani nezasahuje do*

práva jiných subjektů a nezabývá jiné subjekty právní ochrany. Nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva nastává zejména tehdy, kdy změnou hmotněprávní úpravy stavba jako celek spadá do tzv. volného režimu (nepodléhá žádnému veřejnoprávnímu povolení), kdy skutkové okolnosti případu svědčí o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka, kdy v průběhu správního řízení vyjde dostatečně najevo, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě dotčena, příp. kdy různým postupem stavebního úřadu ve vztahu ke stavebníkům v obdobném postavení se stávající územní rozhodnutí stalo obsoletním.“

Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Z půdorysu stavby je zřejmé, že pod sedlovou střechou o malém spádu je otevřený prostor pro karavan, terasa a uzavřený prostor skladu náradí. Ačkoli se žalobce snaží stavbu prezentovat jako stavbu pro veřejnost a účelově odkazuje na § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, podle žalovaného se nejedná o stavbu sloužící veřejné dopravě ani jiný veřejně přístupný přístřešek. Žádost o dodatečné povolení stavby nebyla řádně doložena projektovou dokumentací zpracovanou autorizovanou osobou, ani potřebnými závaznými stanovisky.
7. Žalobce byl dne 27. 5. 2019 vyzván k doplnění žádosti podle pokynu žalovaného. Dne 3. 4. 2020 bylo do spisu vloženo zamítavé stanovisko orgánu územního plánování. Správní orgán I. stupně proto dále předloženou žádost nezkoumal a zamítl ji, neboť je podle § 4 odst. 2 stavebního zákona povinen postupovat ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo stavebního zákona.
8. Žalovaný dále uvedl, že poukaz žalobce na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, není případný, neboť se týká situace, kdy po legislativní změně nepovolená stavba či stavební úprava přestala podléhat povolení ze strany stavebního úřadu, přičemž skutkové okolnosti svědčily o zcela marginálním překročení předpisů ze strany vlastníka pozemku. V případě posuzovaném Ústavním soudem se jednalo pouze o částečné navýšení stavby oplocení oproti stanovenému limitu, zatímco v nyní projednávaném případě jde o nepovoleně umístěnou stavbu přístřešku.

Splnění procesních podmínek

9. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Dále se zabýval tím, zda byla podána osobou k tomu oprávněnou.
10. 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 nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
11. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona 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. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění 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.

12. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.
13. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.
14. Z citovaného § 65 s. ř. s. vyplývá, že aktivní legitimaci k podání žaloby má pouze osoba, která splňuje předpoklady dané odst. 1 nebo odst. 2, přičemž základní podmínkou žalobní legitimace je uplatnění dostatečně konkrétního a plausibilního tvrzení, že žalobce byl napadeným rozhodnutím dotčen ve své právní sféře. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, pregnantně shrnul, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.
15. Žalobu lze odmítnout na základě § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jen tehdy, jestliže byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Aplikaci tohoto ustanovení je třeba vyhradit pouze případům nedostatku žalobní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh propustit do řízení ve věci, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59). V tomto rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem).
16. Z prvostupňového i napadeného rozhodnutí vyplývá, že zamítnutí žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby se opírá o jediný důvod, jímž je nesouhlasné závazné stanovisko orgánů územního plánování ve věci souladu stavby s územním plánem. Tento závěr žalobce v žalobě vůbec nenapadá, a to ani z důvodu jeho nezákonnosti, ani z důvodu procesních vad, které by mohly mít vliv na jeho zákonnost. Žalobce v žalobě sice obecně tvrdí, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, neboť bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a je tedy nezákonné (bod 5 žaloby). Konkrétně však ke svému dotčení na právech uvádí pouze to, že se stavba nachází v tzv. volném režimu, neboť splňuje definiční znaky přístřešku ve smyslu § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona, a lze ji realizovat bez veřejnoprávního povolení stavebního úřadu nebo ohlášení (body 7, 9, 14 a 15 žaloby). Žalobce netvrdí, že byl ve své právní sféře dotčen tím, že napadené rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby má pro něj negativní podobu (tedy že stavba nebyla dodatečně povolena). Netvrdí, že stavba měla být dodatečně povolena, ani v nejmenším nenapadá jediný důvod, o nějž se rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby opírá (nesouhlasné závazné stanovisko). Žalobcovo tvrzení o tom, jak byl dotčen ve své právní sféře, se upíná výlučně ke skutečnosti, že je vůbec vedeno řízení o odstranění stavby, neboť podle jeho názoru se nejedná o nepovolenou stavbu ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.
17. Ve vztahu k napadenému rozhodnutí je stanovisko žalobce indiferentní. Lze se domnívat,

že by žalobci více vyhovovalo rozhodnutí, jímž by bylo řízení o jeho žádosti o dodatečné povolení stavby zastaveno s tím, že nelze žádat o dodatečné povolení stavby, která ke svému provedení nevyžadovala žádné rozhodnutí, opatření či úkon dle stavebního zákona. Z hlediska dotčení právní sféry žalobce by se ovšem usnesení o zastavení řízení nelišilo od rozhodnutí o zamítnutí žádosti, neboť právní důsledky obou těchto rozhodnutí jsou totožné – není vyhověno žádosti žalobce a stavba není dodatečně povolena (srov. rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 26. 3. 2020, č. j. 9 Afs 271/2018 – 52). Odlišné by bylo pouze odůvodnění takových rozhodnutí, ovšem žaloba mířící pouze proti odůvodnění napadeného rozhodnutí je nepřipustná podle § 68 písm. d) s. ř. s. Z hlediska žalobní legitimace tak není významné odůvodnění napadeného rozhodnutí, nýbrž jeho výrok a jeho dopady do právní sféry žalobce. V daném případě navíc žalobce proti důvodu napadeného rozhodnutí vůbec nic nenamítá. V kontrapozici k rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby (resp. usnesení o zastavení řízení o takové žádosti) by bylo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nicméně žalobce v žalobě ani *implicitě* netvrdí, že právě takové rozhodnutí mělo být vydáno, tedy že z hlediska zájmů opačné rozhodnutí ho zkracuje na právech.

18. Otázku, na které je postavena žaloba a s níž žalobce spojil své tvrzení o zásahu do právní sféry, je třeba posuzovat v řízení o odstranění stavby. Naříditi odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona lze totiž výlučně tehdy, jestliže správní orgány dospějí k závěru, že stavba vyžadovala ke svému provedení rozhodnutí, opatření či úkon dle stavebního zákona a byla provedena bez něj.
19. Soudu je z jeho úřední činnosti (věc vedená pod sp. zn. 55 A 42/2021) známo, že žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 4. 2021, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 27. 1. 2021. Tímto rozhodnutím bylo žalobci nařízeno podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona odstranit stavbu. V žalobě proti tomuto rozhodnutí uplatnil žalobce shodnou argumentaci jako v nyní posuzované věci. Soud se jí bude zabývat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odstranění stavby, neboť na jejím posouzení závisí, zda jsou splněny podmínky pro nařízení odstranění stavby. Žalobce tedy nezůstane bez soudní ochrany.
20. Je nepochybné, že řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby spolu úzce souvisí, ostatně řízení o dodatečném povolení stavby je „vnořeno“ do řízení o odstranění stavby, bez něhož (tedy samostatně) ani nemůže být vedeno. Tato procesní i věcná souvislost obou řízení však neznamená, že by shodné tvrzení o dotčení právní sféry mělo založit žalobní legitimaci jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odstranění stavby, tak v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Procesní stanovisko žalobce je jednoznačné – je přesvědčen o tom, že stavba nebyla provedena v rozporu se stavebním zákonem, a tedy nejsou splněny podmínky pro uložení povinnosti odstranit ji. Žalobce netvrdí, že stavba splňuje podmínky pro dodatečné povolení, tedy nepřednesl plausibilní tvrzení, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby zasáhlo do jeho právní sféry.
21. Žalobci jistě nelze vytýkat, že v situaci, kdy správní orgán I. stupně zahájil řízení o odstranění stavby a poučil jej o právu podat žádost o dodatečné povolení stavby, podal žádost o její dodatečné povolení. Takový postup je racionální, neboť vede k využití všech procesních možností k odvrácení hrozby nařízení odstranění stavby. Pokud chtěl žalobce nicméně dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, měl svoji žalobní legitimaci spojit s tvrzením, že negativní rozhodnutí jej zkracuje na právech, neboť v rozporu se zákonem nebyla stavba dodatečně povolena.

Založil-li žalobní legitimaci na tvrzení, že stavbu vůbec není zapotřebí dodatečně povolovat, nemohl soud přesvědčit, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, a tedy přimět ho k tomu, aby žalobu propustil do věcného přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2010, č. j. 5 Afs 33/2008 – 180). Soudní řízení správní totiž není založeno na konceptu dozoru nad objektivní zákonností správních rozhodnutí, nýbrž na konceptu ochrany právní sféry žalobce (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 61/2010 – 98). Pokud konkrétní tvrzení, jimiž žalobce odůvodnil svoji žalobní legitimaci, hájitelným způsobem nesvědčí o tom, že byl napadeným rozhodnutím dotčen ve své právní sféře, nejsou splněny podmínky pro věcné projednání žaloby.

22. Poukazuje-li žalobce v žalobě na vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného i prvostupňového rozhodnutí, nemůže mu toto tvrzení založit žalobní legitimaci k podání žaloby, není-li doprovázeno tvrzením o zasažení do hmotných práv. Procesní práva nejsou samoučelná, slouží k prosazování práv hmotných a sama o sobě nemohou založit žalobní legitimaci, která je již pojmově spjata s hmotněprávní sférou (nebo v případě tzv. zájemníků dle § 65 odst. 2 s. ř. s. s hájenými zájmy). Z § 65 odst. 2 s. ř. s. ostatně plyne, že tvrzení o porušení procesních práv účastníka řízení musí být provázána se zákonností napadeného rozhodnutí (tedy hmotnými právy).
23. Soud uzavírá, že již ze samotné žaloby (ve spojení s napadeným a prvostupňovým rozhodnutím, která byla k žalobě připojena) je zřejmé, že žalobce nepřednesl dostatečně konkrétní, plausibilní tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí se negativně promítlo v jeho právech. Tvrzeními obsaženými v žalobě se brání proti tomu, aby mu bylo nařízeno odstranění stavby. Předmětem řízení, které bylo zakončeno napadeným rozhodnutím, ovšem nebylo odstranění stavby. Žalobci nesvědčí aktivní žalobní legitimace k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. Žaloba tak byla podána osobou zjevně neoprávněnou, a proto ji soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
24. O náhradě nákladů účastníků řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle něhož nepřísluší náhrada nákladů řízení žádnému účastníku, pokud byla žaloba odmítnuta.
25. Dále soud rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku žalobci, neboť návrh byl odmítnut před prvním jednáním (§ 10 odst. 3 věta poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Zaplacený soudní poplatek bude žalobci vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 téhož zákona).

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 10. prosince 2021

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