



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: **prof. MUDr. D. P. K.**
bytem X
zastoupena JUDr. Ondřejem Kochmanem, advokátem
sídlem Belgická 276/20, Praha 2

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2019,
č. j. MHMP 506469/2019, sp. zn. S-MHMP 2111594/2018/STR,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti usnesení Úřadu městské části

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

Praha 1, odboru výstavby (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 10. 2018, č. j. UMCP1 251919/2018, sp. zn. S UMCP1/201894/2017/VÝS-Ci-3/parc.č. X (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno řízení o dodatečném povolení stavby „*umístění kovové brány ve vozovce X*“ na pozemku parc. č. X, v k. ú. X, a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

II. Napadené rozhodnutí

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nejprve zrekapituloval průběh správního řízení před správním orgánem I. stupně, výrok prvostupňového rozhodnutí a shrnul obsah odvolání žalobkyně.
3. Správní orgán I. stupně výrokem prvostupňového rozhodnutí zastavil řízení o dodatečném povolení stavby kovové brány umístěné ve vozovce v ulici X na pozemku parc. č. X, v k. ú. X z toho důvodu, že žalobkyně neodstranila vady podané žádosti o dodatečné povolení stavby a v řízení nedoložila souhlas vlastníků domu č. p. X a č. p. X v k. ú. X.
4. Žalovaný konstatoval, že žalobkyně v odvolání uvedla, že brána plní důležitou funkci spočívající v možnosti uzavření domovního průchodu v nočních hodinách, což je významné pro zajištění bezpečnosti uživatelů domu, nočního klidu v domě a ochrany majetku. Dále v odvolání uvedla, že si nechala vypracovat souhrnnou průvodní a technickou zprávu, z níž mimo jiné vyplývá, že „*dle použitých technologických postupů je stáří mříže odhadováno na 100 - 130 let*“. Jedná se tedy o stavbu, k jejímuž zřízení mohlo dojít na konci 19. století, případně na počátku 20. století, tedy před účinností zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ale i jemu předcházejícího zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalobkyni proto překvapilo, že po zjištění této skutečnosti pokračoval správní orgán I. stupně v řízení a požadoval po žalobkyni doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby. Žalobkyně se pokusila potřebné podklady získat a dvakrát požádala o prodloužení lhůty k doplnění žádosti s tím, že o druhé žádosti o prodloužení lhůty k doplnění podkladů stavební úřad nerozhodl a namísto toho vydal usnesení, kterým řízení zastavil. Podle žalobkyně správní orgán I. stupně neprokázal, že stavba brány je nepovolená, a proto nemohl zahájit řízení o odstranění stavby a tím méně nařídit její odstranění. Správní orgán I. stupně mohl pouze požadovat, aby žalobkyně provedla pasportizaci stavby podle § 125 stavebního zákona.
5. Žalovaný dále konstatoval, že správní orgán I. stupně opatřením ze dne 23. 10. 2017 oznámil žalobkyni (vlastníkovi stavby), hlavnímu městu Praze (vlastníkovi pozemku, na němž je brána umístěna), Veleobci sdružených obcí Baráčníků jakožto vlastníkov domu č. p. X a jednotlivým vlastníkům jednotek domu č. p. X (vlastníkům domů, do jejichž zdí je brána ukotvena), jakožto účastníkům řízení, že zahajuje řízení o odstranění stavby kovové brány nacházející se na pozemku parc. č. X v k. ú. X, protože se jedná o stavbu provedenou bez povolení stavebního úřadu. Zároveň účastníky řízení správní orgán I. stupně poučil, že pokud stavebník nebo vlastník stavby ve lhůtě 30 dnů od doručení oznámení zahájení řízení o odstranění stavby požádá o dodatečné povolení, bude řízení o odstranění stavby přerušeno a žádost bude projednána v řízení o dodatečném povolení stavby. Dne 6. 12. 2017 požádala žalobkyně o dodatečné povolení stavby s tím, že stavba slouží účelu obdobnému oplocení, a v nočních hodinách se uzavírá za účelem zabezpečení budovy č. p. X. Dnem podání žádosti o dodatečné povolení stavby bylo zahájeno řízení o jejím dodatečném povolení, které bylo usnesením správního orgánu I. stupně ze dne

13. 12. 2017 přerušeno. Správní orgán I. stupně řízení přerušil, neboť podaná žádost o dodatečné povolení stavby neobsahovala všechny náležitosti. Správní orgán I. stupně proto žalobkyni vyzval, aby do 30. 4. 2018 žádost o dodatečné povolení stavby doplnila o jím specifikované podklady (mimo jiné také o souhlasy vlastníků domů č. p. X a č. p. X s ukotvením brány) a poučil ji, že pokud nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě neodstraní, bude řízení o dodatečném povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení zastaveno. Z obsahu spisu předloženého správním orgánem I. stupně přitom vyplývá, že vlastníci domů č. p. X a č. p. X odmítli dát souhlas s ukotvením brány do zdí jejich domů a trvají na pokračování řízení o odstranění stavby. Jelikož nedostatky žádosti o dodatečné povolení stavby žalobkyně neodstranila, správní orgán I. stupně proto řízení o dodatečném povolení stavby zastavil.

6. Žalovaný dále uvedl, že v daném případě se jedná o řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, ze kterého vyplývá, že pokud jde o stavbu vyžadující územní rozhodnutí, žadatel k žádosti o dodatečné povolení předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. Pokud má brána sloužit jako oplocení pak se jedná o stavbu, která podle § 103 odst. 1 písm. e) bod 14 stavebního zákona nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Povinností žadatele o dodatečné povolení stavby proto bylo v tomto případě předložit spolu se žádostí o dodatečné povolení podklady, které se předkládají k žádosti o vydání územního rozhodnutí. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že pokud žadatel ve stanovené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, musí stavební úřad řízení zastavit. Důvodem pro zastavení řízení není jakákoliv vada žádosti, zejména ne jakákoliv vada formální, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení. Brání tedy tomu, aby bylo možné žádost z obsahovaného hlediska projednat. Žalobkyně požadované podklady nedoložila a správní orgán I. stupně tak neměl k dispozici podklady, na jejichž základě by mohl v souladu s požadavky stanovenými stavebním zákonem posoudit, zda lze stavbu dodatečně povolit či nikoli. Za tohoto stavu věc proto nezbyla správnímu orgánu I. stupně jiná možnost než řízení o dodatečném povolení stavby zastavit, neboť § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu mu jiný postup neumožňuje.
7. K tvrzení žalobkyně, že není prokázáno, že jde o nepovolenou stavbu, protože osazení brány sloužící jako oplocení, bylo, jak má vyplývat ze souhrnné průvodní a technické zprávy, kterou si nechala žalobkyně zpracovat, realizováno na konci 19. nebo na začátku 20. století, žalovaný uvedl, že při nařízení odstranění stavby je nutno posuzovat otázku legálnosti stavby dle právních předpisů účinných v době jejího vzniku. Je proto potřeba se pečlivě zabývat v první řadě tím, kdy byla stavba brány sloužící jako oplocení vybudována. Až na základě tohoto zjištění bude možnost stanovit, jaké povolení správní akty bylo zapotřebí před vlastní realizací stavby získat a jaké měly být vydány. Dále se žalovaný v napadeném rozhodnutí stručně zabýval vývojem právní úpravy stavebního práva a dospěl k závěru, že obsah této právní úpravy by nasvědčoval tomu, že stavba brány by vyžadovala povolení k jejímu provedení i na základě právních předpisů platných v době, kdy měla být dle tvrzení žalobkyně realizována. V této souvislosti žalovaný uvedl, že pokud se nezdaří získat oporu pro závěr, že se jedná o nepovolenou stavbu, lze dovodit, že jde o stavební záměr, který z hlediska stavebního zákona nevyžadoval povolení. V takovém případě by byl podle žalovaného na místě postup podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, dle něhož stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení, ale je prováděna nebo

byla provedena v rozporu s právními předpisy, nebo vlastníku pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám.

8. Žalovaný dále uvedl, že účelem § 125 stavebního zákona, jehož se dovolává žalobkyně, je nastolit stav právní jistoty ohledně technického provedení v minulosti povolené stavby a jejího účelu, jejíž dokumentace zcela chybí, případně není dostatečným zdrojem informací o stavbě. Umožňuje také určit účel užívání stavby, o němž se nedochovaly doklady. Právní předpisy nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou. Nelze připustit, aby pro označení stavby jako nepovolené stačilo pouhé konstatování, že se nepodařilo získat žádné důkazy o její legalitě. Není však samozřejmé možné, aby se „pasportizace“ stavby stala prostředkem pro legalizaci nepovolených staveb. „Pasportizace“ je proto možná pouze u stavebních záměrů, o kterých lze téměř s jistotou tvrdit, že byly v minulosti povoleny.
9. V závěru napadeného rozhodnutí se žalovaný vyjádřil k možnému nesprávnému postupu správního orgánu I. stupně, spočívajícího v tom, že nerozhodl před zastavením řízení o druhé žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty k doplnění podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby. Žalovaný uvedl, že z § 39 odst. 2 správního řádu vyplývá, že na prodloužení lhůty určené správním orgánem není právní nárok a zejména za situace, kdy bylo zřejmé, že žalobkyně požadavky uvedené ve výzvě správního orgánu I. stupně nesplní a zbytečně by tak pouze docházelo k prodlužování řízení o dodatečném povolení stavby, což by bylo nesprávným úředním postupem zakládajícím případnému stěžovateli nárok na přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu, a to zejména za situace, kdy v řízení o dodatečném povolení stavby vedeném správním orgánem I. prvního stupně byla několikanásobně překročena lhůta pro vydání rozhodnutí.

III. Žaloba

10. Žalobkyně v podané žalobě zrekapitulovala průběh řízení před správním orgánem I. stupně a řízení o odvolání vedené žalovaným.
11. V této souvislosti žalobkyně s odkazem na závěry vyplývající z odborné literatury i judikatury správních soudů uvedla, že v odvolání argumentovala zejména tím, že nezbytným předpokladem zahájení řízení o odstranění stavby je, aby příslušný stavební úřad prokázal, že stavba byla provedena bez rozhodnutí nebo jiného úkonu stavebního úřadu, které vyžadovaly právní předpisy účinné v době provedení stavby. Nestačí, že příslušný správní orgán nemá k dispozici doklady, z nichž by vyplývalo, že stavba byla povolena. Pokud ze skutkového stavu prokázaného stavebním úřadem nevyplývá, že určitá stavba byla provedena bez rozhodnutí či jiného úkonu požadovaného stavebním zákonem účinným v době provedení stavby, nemůže stavební úřad zahájit řízení o jejím odstranění a tím méně nařídit odstranění stavby. Taktéž není ani možné v navazujícím řízení takovou stavbu dodatečně povolit, protože není splněna základní podmínka pro vedení tohoto řízení, tedy existence stavby, která byla provedena bez rozhodnutí či jiného úkonu požadovaného stavebním zákonem.
12. Pokud tedy správní orgán I. stupně řízení o odstranění stavby brány zahájil a v návaznosti na to bylo zahájeno i řízení o jejím dodatečném povolení, měl vzniklou situaci řešit zejména s ohledem na zásadu hospodárnosti tak, aby účastníkům ani veřejné správě nevznikaly nadbytečné náklady. Správní orgán I. stupně měl proto řízení o dodatečném

povolení stavby bez zbytečného odkladu zastavit pro zjevnou bezpředmětnost dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a nikoli pro podstatné vady žádosti, jak to učinil a v řízení o odstranění stavby měl rozhodnout tak, že odstranění stavby nenařizuje.

13. Žalovaný v napadeném rozhodnutí s touto argumentací žalobkyně v zásadě souhlasil, když v něm uvedl, že nezbytné na prvním místě pečlivě zkoumat, kdy byla určitá stavba provedena, načež je jako druhý krok nutné určit, jaké povolovací správní akty tehdejší stavební předpisy vyžadovaly. Následně však žalovaný tento svůj správný postoj v napadeném rozhodnutí zcela popřel, neboť sice připustil, že se mu nepodařilo zjistit podklady, z nichž by vyplývalo, kdy byla brána provedena, ale přesto dospěl ke kategorickému závěru, že brána byla vybudována bez souhlasu majitele pozemku parc. č. X a že je „nemyslitelné, aby podle tehdy platných právních předpisů, mohl stavebník bez souhlasu vlastníka pozemku takovýto stavební záměr realizovat.“ V odůvodnění napadeného rozhodnutí ani ve správním spise přitom nejsou uvedeny žádné důkazy, z nichž by vyplývalo, že majitel příslušného pozemku v minulosti neudělil souhlas s realizací tohoto stavebního záměru realizovat. To platí tím spíše za situace, kdy z odůvodnění napadeného rozhodnutí ani není zřejmé, kdo byl vlastníkem tohoto pozemku v rozhodné době. Ze samotné skutečnosti uváděné žalovaným v napadeném rozhodnutí, že dnes jím je hlavní město Praha, nelze dovozovat, že to jím bylo již v době realizace brány. I kdyby navíc souhlas vlastníka pozemku skutečně udělen nebyl, neznamenalo by to nezbytně, že předmětná mřížová brána byla provedena bez potřebného rozhodnutí či jiného úkonu předpokládaného v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. K takovému závěru by nejprve bylo nutné zjistit, kdy byla stavba brány provedena, jaké právní předpisy byly v této době účinné, zda tyto typ bran patřily mezi stavby, pro které tehdejší stavební zákon vyžadoval rozhodnutí či jiný úkon stavebního úřadu, a zda vydání takového rozhodnutí či jiného úkonu bylo podmíněno předložením souhlasu vlastníka pozemku. Pokud ale stavební zákon takové rozhodnutí či jiný úkon nevyžadoval, tak by případná absence souhlasu tehdejšího vlastníka předmětného pozemku mohla mít význam pouze v oblasti občanského práva, nikoliv v oblasti práva stavebního, kde žalovaný vykonává svou působnost.
14. Jak totiž vyplývá z výslovného znění § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, které hovoří o rozhodnutí či jiném úkonu vyžadovaném stavebním zákonem, z hlediska stavebního úřadu není rozhodující, zda byla stavba provedena v souladu s veškerými tehdy účinnými právními předpisy, rozhodující je pouze otázka, zda dle tehdy účinného stavebního zákona vyžadovalo její provedení ze strany stavebního úřadu rozhodnutí či jiný úkon. Totéž platí i pro navazující řízení o dodatečném povolení stavby, v němž dle výslovného znění § 129 odst. 2 stavebního zákona mohou být povoleny pouze stavby uvedené v odstavci 1 písm. b), tedy stavby provedené bez potřebného rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Ve vztahu k potřebnému rozhodnutí či jinému úkonu stavebního úřadu přitom žalovaný k žádnému jednoznačnému závěru nedospěl. Právě naopak nejprve na základě citace časopisového článku, který stručně shrnoval vývoj stavebního práva v 19. století, uvedl, že „výše uvedené by svědčilo tomu, že provedený stavební záměr povolení vyžadoval“, ale tento postoj ihned relativizoval, když uvedl, že „v této souvislosti MHMP uvádí, že pokud se nezdaří získat oporu pro tvrzení, že jde o nepovolenou stavbu, lze dovodit, že jde o stavební záměr, který z hlediska stavebního zákona nevyžadoval povolení“, přičemž s těmito svými protichůdnými úvahami se již žalovaný v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nevypořádal.

15. Podle žalobkyně je proto zřejmé, že se žalovaný nevypořádal se stěžejním argumentem žalobkyně uplatněným v odvolání, že řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona i navazující řízení o jejím dodatečném povolení může být vedeno jediné tehdy, pokud správní orgán prokáže, že stavba byla provedena bez rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu, které vyžadoval stavební zákon účinný v době provedení stavby. Žalovaný sice s touto námitkou v napadeném rozhodnutí nejprve souhlasil, ale následně přesto rozhodl o zamítnutí odvolání, a to v zásadě na základě tvrzení, že brána byla realizována bez souhlasu majitele pozemku parc. č. X, přičemž tvrzená absence souhlasu dle žalovaného musela způsobit, že stavebník bránou provedl v rozporu s tehdejšími právními předpisy. Žalovaný přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl jediný důkaz, z něhož by vyplynulo, že majitel tohoto pozemku neudělil souhlas k provedení stavby brány.
16. Současně přitom platí, že v řízení o dodatečném povolení stavby není rozhodující, zda byla stavba provedena v souladu s veškerými tehdy účinnými právními předpisy (např. s tehdy účinným občanským zákoníkem), rozhodující je pouze otázka, zda dle tehdy účinného stavebního zákona vyžadovalo provedení stavby určité rozhodnutí či jiný úkon ze strany stavebního úřadu. Žalovaný však k žádnému jednoznačnému závěru, zda stavba mřížové brány vyžadovala rozhodnutí či jiný úkon stavebního úřadu, nedospěl. A to přesto, že sám v odůvodnění napadeného rozhodnutí souhlasil s tím, že tato otázka je klíčová.
17. Podle žalobkyně je proto napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
18. Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě pouze odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.
19. Žalobkyně k vyjádření žalovaného repliku nepodala.

IV. Dosavadní průběh řízení

20. Podáním doručeným soudu dne 24. 7. 2019 žalobkyně navrhla, aby soud řízení o její žalobě přerušil do doby, než Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) jako nadřízený orgán žalovaného posoudí podnět žalobkyně k zahájení přezkumného řízení ohledně žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Přílohou podání žalobkyně byl podnět k zahájení přezkumného řízení, v němž žalobkyně navrhla, aby ministerstvo zahájilo přezkumné řízení, ve kterém rozhodne tak, že se napadené rozhodnutí ruší a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení. Žalobkyně ke svému podání rovněž doložila přípis ministerstva ze dne 8. 7. 2019, č. j. MMR-32398/2019-83/2068, jímž byla informována, že ministerstvo její podnět neposoudí, dokud mu nebude předložen úplný spisový materiál, který se nyní nachází u městského soudu.
21. Soud proto usnesením ze dne 6. 9. 2019, č. j. 10 A 83/2019 - 45 rozhodl o přerušení řízení do doby, než ministerstvo podnět k zahájení přezkumného řízení vyřídí, a po právní moci tohoto usnesení zapůjčil ministerstvu správní spis žalovaného, aby mu vyřízení podnětu žalobkyně umožnil. Dne 2. 8. 2021 bylo soudu doručeno sdělení ministerstva ze dne 21. 7. 2021, č. j. MMR-63329/2021-83, jímž ministerstvo vyrozumělo žalobkyni, že na základě podnětu žalobkyně neshledalo důvody pro zahájení přezkumného řízení, neboť nebyl zjištěn rozpor žalobou napadeného rozhodnutí s právními předpisy. Usnesením ze dne 5. 8. 2021, č. j. 10 A 83/2019 - 55 soud rozhodl o pokračování v řízení.
22. Přípisem ze dne 23. 8. 2021, č. j. 10 A 83/2019 - 64 soud vyrozuměl vlastníky pozemku parc. č. X a domu č. p. X, vlastníka pozemku parc. č. X a domu č. p. X a vlastníka

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

pozemku parc. č. X vše v k. ú. X o probíhajícím řízení a vyzval je, aby se v lhůtě 15 dnů od jeho doručení vyjádřili, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Žádná z uvedených osob se ve stanovené lhůtě nevyjádřila, soud proto s žádnou z nich jako s osobou zúčastněnou na řízení nejednal.

V. Obsah správního spisu

23. Ze správních spisů městský soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.
24. Výzvou ze dne 4. 9. 2017, č. j. UMCP1 146953/2017 vyzval správní orgán I. stupně žalobkyni, Společenství vlastníků jednotek domu X, Veleobec sdružených obcí X k předložení dokumentace ke kovové bráně na pozemku parc. č. X, která ukotvena do zdí domů č. p. X a X, vše v k. ú. X.
25. Podáním ze dne 5. 10. 2017 sdělilo Společenství vlastníků jednotek domu X správnímu orgánu I. stupně, že nemá k dispozici žádnou dokumentaci ke kovové bráně a že nedalo nikomu souhlas k jejímu ukotvení. Rovněž přechází vlastník domu č. p. X nemá žádnou dokumentaci k dispozici a souhlas k jejímu ukotvení neudělil.
26. Podáním ze dne 12. 10. 2017 sdělila Veleobec sdružených obcí Baráčníků správnímu orgánu I. stupně, že k bráně nemá žádnou dokumentaci, bránu nestavěla ani nedala souhlas k ukotvení brány do domu č. p. X a není jí známo, kdy a kým byla brána vybudována.
27. Hlavní město Praha ani žalobkyně se k výzvě správního orgánu I. stupně nevyjádřily.
28. Oznámením o zahájení řízení ze dne 23. 10. 2017, č. j. UMCP1 176155/2017 oznámil správní orgán I. stupně žalobkyni, vlastníkově pozemku parc. č. X a vlastníkům domu č. p. X a X, vše v k. ú. X, že zahajuje podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona řízení o odstranění stavby kovové brány na pozemku parc. č. X. Součástí oznámení bylo poučení, že pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona ve lhůtě do 30 dnů od doručení oznámení, bude řízení o odstranění stavby přerušeno a žádost o její dodatečné povolení se projedná v režimu stavebního řízení. Oznámení bylo žalobkyni doručeno dne 27. 10. 2017.
29. Hlavní město Praha se k oznámení o zahájení řízení vyjádřilo sdělením ze dne 8. 11. 2017, č. j. MHMP 1669730/2017, v němž uvedlo, že brána se nachází na pozemku parc. č. X, který je v jeho vlastnictví, bránu ve své majetkové a účetní evidenci nevede, nikdy ji na pozemek neosadilo a ani se k jejímu umístění nevyjadřovalo, jedná se proto o stavbu jiného vlastníka a lze předpokládat, že jí na pozemek parc. č. X osadil vlastník sousedního pozemku parc. č. X.
30. Dne 6. 12. 2017 podala žalobkyně žádost o dodatečné povolení stavby brány. V této žádosti žalobkyně mimo jiné uvedla, že vlastníkem stavby a že stavba slouží účelu obdobnému oplocení a v nočních hodinách se uzavírá za účelem zabezpečení budovy a č. p. X, která je součástí pozemku parc. č. X. Stavba je umístěna na hranici pozemků parc. č. X a X a její nosné sloupky jsou kotveny do dlažby a přichyceny k navazujícím zdem okolních objektů (budovy č. p. X, která je součástí pozemku parc. č. X a budovy č. p. X, která je součástí pozemku parc. č. X). Jedná se o repasovanou mřížovou bránu, jejíž stáří je odhadováno na 100 - 130 let, která byla v minulosti často opravována.
31. Výzvou ze dne 13. 12. 2017, č. j. UMCP1 205370/2017 vyzval správní orgán I. stupně podle § 111 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s § 45 odst. 2 správního řádu žalobkyni,

aby předloženou žádost o dodatečné povolení stavby kovové brány do 30. 4. 2018 doplnila o podklady v této výzvě specifikované, mezi nimiž byly také souhlasy vlastníka pozemku parc. č. X a vlastníků domů č. p. X a X. Ve výzvě správní orgán I. stupně žalobkyni rovněž poučil, že pokud nebudou nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Správní orgán I. stupně zároveň usnesením č. j. UMCP1 205370/2017 řízení o dodatečném povolení stavby podle § 111 odst. 3 stavebního zákona přerušil.

32. Podáními ze dne 20. 4. 2018 a ze dne 23. 4. 2018 požádala žalobkyně o prodloužení lhůty stanovené ve výzvě č. j. UMCP1 205370/2017 do 30. 9. 2018. Usnesením ze dne 2. 5. 2018, č. j. UMCP1 096800/2018 správní orgán I. stupně žádosti žalobkyně vyhověl a stanovenou lhůtu k doplnění podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby jí prodloužil do 30. 9. 2018.
33. Podáním ze dne 27. 7. 2018 sdělilo Společenství vlastníků jednotek domu X správnímu orgánu I. stupně, že se nepodařilo zajistit souhlas spoluvlastníků společných částí bytového domu č. p. X s umístěním stavby brány, která je zavěšena na vnějším plášti domu.
34. Podáním ze dne 25. 9. 2018 požádala žalobkyně znovu o prodloužení lhůty k doplnění podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby, a to do 30. 3. 2019.
35. Podáním ze dne 5. 10. 2018 sdělilo správnímu orgánu I. stupně Společenství vlastníků jednotek domu X, že je podle jeho názoru namístě, aby správní orgán I. stupně i přes podanou žádost o prodloužení lhůty k doplnění podkladů pokračoval v řízení o odstranění stavby a její odstranění vlastníku stavby uložil, neboť v řízení o dodatečném povolení stavby nebude doložen souhlas vlastníků domu č. p. X a č. p. X se stavbou.
36. Podáním ze dne 11. 10. 2018 sdělila Veleobec sdružených obcí X, že jako vlastník domu č. p. X nesouhlasí se zavěšením stavby kovové brány na domě č. p. X a že nesouhlasí s tím, aby byla stavba dodatečně povolena, a naopak souhlasí s jejím odstraněním.
37. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně řízení o dodatečném povolení stavby zastavil, neboť žalobkyně nedoplnila ke své žádosti o dodatečné povolení stavby podané dne 6. 12. 2017 souhlas vlastníků domů č. p. X a X s dodatečným povolením stavby. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí správní orgánu I. stupně mimo jiné uvedl, že žádosti o prodloužení lhůty k doplnění podkladů ze dne 25. 9. 2018 nevyhověl, jelikož Společenství vlastníků jednotek domu X a Veleobec sdružených obcí X vyjádřily nesouhlas s dodatečným povolením stavby.
38. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž uvedla, že na základě poučení, kterého se jí dostalo v rámci oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, se rozhodla podat žádost o dodatečné povolení stavby brány. V souvislosti s touto žádostí si nechala vypracovat souhrnnou průvodní a technickou zprávu od Ing. P. J., z níž mimo jiné vyplývá, že dle použitých technologických postupů je stáří mříže brány odhadováno na 100 - 130 let. Brána tedy byla pravděpodobně postavena již na konci 19. století, případně na počátku 20. století, tedy mnohem dříve, než současný stavební zákon nabyl účinnosti. Žalobkyni proto překvapilo, že i po zjištění této skutečnosti správní orgán I. stupně pokračoval v řízení a po žalobkyni požadoval, aby svou žádost doplnila o další údaje a podklady, zejména o souhlas vlastníků domů č. p. X a X a následně prvostupňovým rozhodnutím podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o dodatečném povolení stavby zastavil. Tento postup správního orgánu I. stupně je podle žalobkyně v rozporu

s právními předpisy. Správní orgán I. stupně dosud neprokázal, že stavba brány byla zřízena v rozporu s „rozhodnutím/opatřením/úkonem“, který stavební zákon vyžadoval v době, kdy byla tato stavba fakticky postavena. Nebyly proto splněny podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby, tím méně podmínky, které by umožňovali zahájit navazující řízení o dodatečném povolení stavby. Správní orgán I. stupně tudíž ani nemohl oprávněně požadovat, aby žádost o dodatečné povolení stavby brány byla doplněna o souhlasy vlastníků domů č. p. X a X. Správní orgán I. stupně měl naopak řízení o dodatečném povolení stavby zastavit pro zjevnou bezpředmětnost podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a nikoliv pro podstatné vady žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

39. Napadeným rozhodnutím žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
40. Součástí žádného předaného správního spisu není souhrnná technická a průvodní zpráva vypracovaná Ing. P. J. Z porovnání obsahu jednotlivých spisů se spisovými přehledy nevyplývá, že by v některém z nich nějaká listina chyběla.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

41. Městský soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Napadené rozhodnutí městský soud přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť žalovaný s tímto postupem soudu výslovně souhlasil a ani žalobkyně s ním nevyslovila nesouhlas.
42. Žaloba není důvodná.
43. Řízení o odstranění stavby brány zahájeno správním orgánem I. stupně oznámením o zahájení řízení ze dne 23. 10. 2017, č. j. UMCP1 176155/2017 a řízení o dodatečném povolení stavby dne 6. 12. 2017 podáním žádosti o její dodatečné povolení. Obě řízení tedy byla zahájena v roce 2017.
44. Podle čl. II bodu 10 zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jež nabyl účinnosti dne 1. 1. 2018 správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů.
45. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
46. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 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. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. 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; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

47. Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se doručuje pouze stavebníkovi.
48. Podle § 66 odst. 1 správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení (písm. c)), žádost se stala zjevně bezpředmětnou (písm. g)).
49. Z konstantní judikatury správních soudů vyplývá, že výraz „*žádost se stala zjevně bezpředmětnou*“ obsažený v § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu znamená, že toto ustanovení dopadá pouze na případy, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. „Bespředmětnost“ je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žadatele, tedy pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2009, č. j. 10 Ca 15/2009 - 49, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009 - 68, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 11. 2013, č. j. 30 A 94/2012 - 41).
50. Za zjevně bezpředmětnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu by v souladu s těmito závěry bylo jistě možno považovat žádost o dodatečné povolení stavby podanou podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, pokud by v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby vyšlo najevo, že se ve skutečnosti jedná o stavbu legální, která nebyla zřízena v rozporu se stavebním právem, nebo že se jedná o stavbu, která vydání rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu v době svého zřízení nevyžadovala, nebo takový stav nastal z důvodu změny stavebního zákona v průběhu řízení o jejím dodatečném povolení. Za takového stavu věcí by totiž nebyl důvod řízení o dodatečném povolení stavby vést, neboť jednoduše řečeno by nebylo co dodatečně povolovat a podaná žádost by pozbyla smyslu.
51. Žalobkyně v podané žalobě uplatnila pouze jednu námitku, a to že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tuto vadu napadeného rozhodnutí spatřuje žalobkyně v tom, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s argumentem žalobkyně, že řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona i navazující řízení o jejím dodatečném povolení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona může být vedeno jedině tehdy, pokud správní orgán prokáže, že stavba byla provedena bez

rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu, které vyžadoval stavební zákon účinný v době provedení stavby.

52. Podle konstantní judikatury je nepřezkoumatelné zejména takové rozhodnutí, z něhož není zřejmé, proč správní orgán nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 - 65, a ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130). Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí však neznámá, že je správní orgán povinen jednotlivě reagovat na každé dílčí tvrzení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).
53. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že rozhodnutí správních orgánů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, a ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47). Námitky uplatněné v odvolání proto může odvolací správní orgán vypořádat i tím způsobem, že se ztotožní se závěry správního orgánu prvního stupně, které v rozhodnutí o odvolání převeze, nebo se na ně odkáže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86), čímž může implicitně odpovědět na námitky odvolatele tak, že je neshledal důvodnými (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, bod 73).
54. Otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí se musí soud v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zabývat i z úřední povinnosti, a pokud by dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí takovou vadou skutečně trpí, byl by povinen jej pro vady řízení zrušit.
55. Městský soud především konstatuje, že žádnou z výše uvedených vad, které by mohly způsobovat nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí ani napadeného rozhodnutí, a k nimž by byl povinen přihlížet z moci úřední, neshledal.
56. Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí brojila odvoláním ze dne 9. 11. 2018. V odvolání zrekapitulovala dosavadní průběh řízení (str. 2 a 3), přičemž v rámci této rekapitulace uvedla, že v souvislosti s podanou žádostí o dodatečné povolení stavby brány „*si nechala vypracovat souhrnnou průvodní a technickou zprávu od Ing. P. J., z níž mj. vyplývá, že „dle použitých technologických postupů je stáří mříže odhadováno na 100 – 130 let.“ Brána tedy byla pravděpodobně postavena již na konci 19. století, případně na počátku 20. století, tedy mnohem dříve, než současný stavební zákon nabyl účinnosti (a dokonce ještě předtím, než účinnosti nabyl předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb.). Odvolatelku proto překvapilo, že i po zjištění této skutečnosti Úřad MČP1 pokračoval v řízení a po odvolatelce vyžadoval, aby svou žádost doplnila o další údaje a podklady, zejména o souhlas vlastníků domů č.p. X a X v k.ú. X. Odvolatelka se přesto pokusila potřebné údaje a podklady získat a za tím účelem dvakrát požádala o prodloužení lhůty (podáním ze dne 23. 4. 2018 a podáním ze dne 25. 9. 2018). První žádosti Úřad MČP1 vyhověl (usnesením ze dne 2. 5. 2018, č.j. UMCP1 096800/2018). O druhé žádosti již Úřad MČP1 nerozhodl. Namísto toho usnesením ze dne 22. 10. 2018 řízení zastavil podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, přičemž v odůvodnění uvedl, že druhé žádosti o prodloužení lhůty ze dne 25. 9. 2018 nevyhověl, „jelikož účastníci řízení vyjádřili nesouhlas*

s dodatečným povolením stavby, konkrétně SVJ domu X podáním pod č.j. UMCP1 243227/2018 ze dne 15. 10. 2018 a Veleobec sdružených obcí baráčníků pod č.j. UMCP1250737/2018 ze dne 19. 10. 2018“.

57. Dále žalobkyně v odvolání uvedla, že tento postup správního orgánu I. stupně považuje za rozporný s právními předpisy, a to z důvodů, které popsala na str. 3 až 5 odvolání. Tento rozpor spatřuje žalobkyně v tom, že „Úřad MČP1 přesto žádným způsobem neprokázal, že by předmětná brána byla postavena v rozporu se stavebním zákonem (případně jinými relevantními předpisy), které byly účinné v době jejího postavení. Odvolatelka je proto přesvědčena, že nebyly splněny podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby, tím méně podmínky, které by umožňovaly zahájit navazující řízení o dodatečném povolení stavby. Úřad MČP1 tudíž nemohl ani oprávněně požadovat, aby žádost o dodatečné povolení předmětné brány byla doplněna o souhlasy vlastníků domů č.p. X a X. [...] Pokud by Úřad MČP1 měl postupovat v souladu s právními předpisy, musel by po zjištění výše uvedených skutečností řízení o dodatečném povolení stavby zastavit pro zjevnou bezpředmětnost dle ust. § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu (nikoliv pro podstatné vady žádosti dle ust. § 66 odst. 1 písm. c).“ V závěru odvolání (str. 6) proto žalobkyně navrhla, aby žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání.
58. Z obsahu odvolání je tak zřejmé, že žalobkyně jeho prostřednictvím brojila proti tomu, že správní orgán I. stupně zastavil řízení o dodatečném povolení stavby zahájené na základě žádosti žalobkyně podané dne 6. 12. 2017 a vedené podle § 129 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017 na základě § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro podstatné vady žádosti spočívající v tom, že žalobkyně nedoložila souhlasy dotčených vlastníků sousedních pozemků a staveb, které považoval za povinné náležitosti žádosti ve smyslu § 111 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, a nikoliv pro zjevnou bezpředmětnost na základě § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu poté, co podle názoru žalobkyně v řízení o dodatečném povolení stavby nebylo správním orgánem I. stupně s určitostí prokázáno, že stavba brány byla zřízena v rozporu s právními předpisy, a tudíž ani nebylo namístě vést řízení o jejím dodatečném povolení a vyžadovat, aby žalobkyně mimo jiné doložila v tomto řízení souhlas dotčených vlastníků s jejím umístěním. Žalobkyně tedy podaným odvoláním nebrojila proti tomu, že řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby bylo zastaveno z procesních důvodů, aniž by její žádost byla meritorně posouzena, popř. proti tomu, že její žádost byla zamítnuta, ale pouze proti tomu, na základě jakého ustanovení správního řádu správní orgán I. stupně k zastavení řízení přistoupil.
59. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí rovněž nejprve věnoval rekapitulaci průběhu řízení (str. 2 až 5) a ve zbývajících částech se zabýval vypořádáním podaného odvolání (str. 5 až 9). Na str. 6 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl: „Z ust. § 110 odst. 2 stavebního zákona písm. a) vyplývá, že k žádosti o dodatečné povolení je nutné přiložit tzv. doklad o právu, dotýká-li se stavební záměr vlastnických práv jiných osob než je osoba stavebníka (tj. doložit souhlasy vlastníků sousedních nemovitostí k ukotvení brány do zdi jejich domů), a dle písm. b) citovaného zákona k žádosti o dodatečné povolení připojí stavebník dokumentaci k územnímu rozhodnutí, a dle písm. d) stavebního zákona závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady vyžadované zvláštními právními předpisy. [...] Žádná z těchto podmínek splněna nebyla. Bylo tedy namístě řízení o dodatečném povolení zastavit. Ustanovení § 66 správního řádu je kogentní ustanovení, jež obsahuje situace, kdy je správní orgán povinen řízení zastavit. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, jestliže žadatel ve

stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, musí stavební úřad řízení zastavit. Důvodem pro zastavení řízení není jakákoliv vada žádosti, zejména ne jakákoliv vada formální, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení. Brání tedy tomu, aby bylo možné žádost z obsahovaného hlediska projednat. Z výše uvedeného vyplývá, že požadované podklady doplněny nebyly a stavební úřad neměl k dispozici podklady pro posouzení splnění požadavků uvedených v § 129 odst. 3 stavebního zákona, zda lze stavební záměr dodatečně povolit či nikoli. Z těchto okolností nezbyla stavebnímu úřadu jiná možnost než řízení zastavit s tím, že ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v dané věci jakékoli správní uvážení neumožňuje.“ Z uvedeného je zřejmé, že se žalovaný ztotožnil s postupem správního orgánu I. stupně, že řízení o dodatečném povolení stavby brány mělo být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z tohoto důvodu, že žalobkyně nedoložila souhlasy vlastníků okolních pozemků a domů s umístěním stavby brány.

60. *Následně se žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval otázkou, zda se v daném případě jedná o stavbu povolenou, či nikoliv, tedy zda stavba v době svého vzniku vyžadovala povolení v souladu s tehdy platnými právními předpisy. Žalovaný zkonstatoval, že souhrnná průvodní a technická zpráva Ing. P. J., na kterou se žalobkyně odkazuje v podaném odvolání a dle níž měla být stavba brány realizována na konci 19., popř. na začátku 20. stoletím není součástí správního spisu, „ačkoli by mohla obsahovat relevantní skutečnosti vztahující se k provedení brány. Závěr o době případné realizace brány uvedla odvolatelka pouze v žádosti o dodatečné povolení stavby.“*
61. *S tímto závěrem žalovaného se soud ztotožňuje. Součástí správního spisu je pouze žádost o dodatečné povolení stavby podaná dne 6. 12. 2017 podepsaná žalobkyní, v níž se na str. 2 uvádí: „Jedná se o stávající repasovanou mřížovou bránu, instalovanou v celém profilu ulice [...] Dle použitých technologických postupů je stáří mříže odhadováno na 100 - 130 let.“ Kromě tohoto konstatování žádost žádné další informace o stáří povolované stavby neobsahuje a takové informace, popř. jakékoli další doklady podporující toto tvrzení neobsahují ani žádné další listiny založené ve spisu. Správní spis tedy rozhodně neobsahuje dostatek podkladů, na jejichž základě by bylo možno zjistit, kdy byla stavba brány zřízena, a na základě toho pak dovodit, jakými právní předpisy se režim jejího zřizování řídil.*
62. *Dále žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 7) uvedl: „Při nařízení odstranění stavby je nutno posuzovat otázku legálnosti stavby dle právních předpisů účinných v době jejího vzniku, tj. posuzovat, zda dle tehdy platných předpisů vyžadovala opatření či rozhodnutí stavebního úřadu. Dodatečně lze povolit stavební záměr, pokud je prokázáno, že se jedná o stavbu (stavební záměr), zařízení provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem nebo v rozporu s ním. [...] Při aplikaci § 129 stavebního zákona je třeba se pečlivě zabývat v prvé řadě tím, kdy byla stavba sloužící jako oplocení vybudována. Až na základě tohoto zjištění bude možné stanovit, jaké povolovací správní akty bylo zapotřebí před vlastní realizací stavby získat a jaké měly být vydány. Ze spisu vyplývá, že se nepodařilo stavebnímu úřadu získat relevantní informace od osob, kterých se právní věc „postavené brány“ dotýká, ačkoli vlastník stavby má povinnost uchovávat po celou dobu dokumentaci odpovídající jejímu skutečnému provedení. Je však skutečností, že stavba kovové brány v ul. X je umístěna na pozemku parc. č. X v k.ú. X ve vlastnictví Hl. m. Prahy a zabudována do komunikace bez souhlasu majitele pozemku. Stavebnímu úřadu se nepodařilo zjistit z archívu „písemnosti“ či dobové fotografie, ze kterých by bylo možné usuzovat na provedení této kovové brány. Je však*

nemyslitelné, aby podle tehdy platných právních předpisů, mohl stavebník bez souhlasu vlastníka pozemku takovýto stavební záměr realizovat.“

63. Následně žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 7 a 8) provedl s odkazem na článek uveřejněný v časopise Urbanismus a územní rozvoj stručnou rekapitulaci vývoje stavebního práva ve století 19. a na počátku století 20., v níž se však otázkou nutnosti vydání stavebního povolení pro stavby obdobného typu jakou je stavba, o jejíž dodatečné povolení žádala žalobkyně (tj. brány, ploty apod.), přímo nezabýval, a tuto rekapitulaci uzavřel konstatováním, že „*výše uvedené by svědčilo tomu, že provedený stavební záměr povolení vyžadoval.*“ Dále žalovaný (str. 8) uvedl, že „*pokud se nezdaří získat oporu pro tvrzení, že jde o nepovolenou stavbu, lze dovodit, že jde o stavební záměr, který z hlediska stavebního zákona nevyžadoval povolení. V tom případě by měl stavební úřad posoudit podnět podaný odborem dopravy Úřadu městské části Prahy 1, podpořený vlastníky domu X a čp. X a pozemku parc. č. X v k.ú. X dle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona [...]* Vystává tedy nejen otázka, zda je vlastníkem „*kovové brány*“, která je na cizím pozemku odvolatelka, ale i to, že stavební záměr byl proveden v rozporu s právními předpisy, které poskytují ochranu vlastnickým právům, a to nejen dle stavebního zákona, ale i občanského zákona, protože k provedení stavebního záměru chyběly souhlasy vlastníků sousedních staveb, včetně souhlasu vlastníka pozemku, na kterém je kovová brána umístěna“ a (str. 9) „*V daném případě se jeví, že dokumentace dochována není, ale je zřejmé, svým tvarem a provedením k jakému účelu brána oplocení slouží. Není však zřejmé, že takto jako překážka ve vozovce působila od svého vzniku. [...] Právní předpisy nevycházejí z toho, že stavba, u které se nedochovaly doklady, z nichž by bylo možné zjistit, k jakému účelu byla povolena, je stavbou nepovolenou. Nelze však připustit, aby pro označení stavby jako nepovolené stačilo pouhé konstatování, že se nepodařilo získat žádné důkazy o její legálnosti.*“
64. Z uvedeného je zřejmé, že úvahy žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí v té části, v níž se žalovaný zabýval tím, zda je či není stavba brány, o jejíž dodatečné povolení žalobkyně žádala, provedena v souladu právními předpisy, a jaký má zodpovězení této otázky vliv na řízení o dodatečném povolení stavby, nejsou vedeny příliš systematicky a přehledně. Je z nich však přesto podle názoru soudu zřejmé, jak se s argumentací žalobkyně uvedenou v odvolání žalovaný vypořádal.
65. Žalovaný poté, co v napadeném rozhodnutí provedl stručnou rekapitulaci vývoje stavebního práva v 19. století a na počátku 20. století, konstatoval, že by požadavky vyplývající z tehdejší právní úpravy nasvědčovaly tomu, že by tento stavební záměr povolení vyžadoval („*výše uvedené by svědčilo tomu, že provedený stavební záměr povolení vyžadoval*“), avšak že by stavba brány skutečně v této době povolení stavebního úřadu vyžadovala a nemohla být provedena bez něj, v napadeném rozhodnutí netvrdil. Naopak v němž žalovaný uvedl, že pokud nebude zjištěno, že se jedná o stavbu, která povolení skutečně vyžadovala, je namísto na ni nahlížet jako na stavbu, která povolení nevyžadovala („*pokud se nezdaří získat oporu pro tvrzení, že jde o nepovolenou stavbu, lze dovodit, že jde o stavební záměr, který z hlediska stavebního zákona nevyžadoval povolení*“), a že skutečnost, že nebylo prokázáno, že stavba byla zřízena v souladu s právními předpisy, neznamená, že je možno stavbu považovat za nepovolenou (*nelze však připustit, aby pro označení stavby jako nepovolené stačilo pouhé konstatování, že se nepodařilo získat žádné důkazy o její legálnosti*). Tyto úvahy žalovaného týkající se posouzení souladu stavby brány s právními předpisy nelze považovat za protichůdné, nejsou ve vzájemném rozporu a jsou ve vzájemném kontextu srozumitelné. Z této části odůvodnění napadeného rozhodnutí

vyplývá, že žalovaný dospěl k logickému závěru, že jelikož dosud nebylo v řízení zjištěno, že stavba brány vyžadovala v době, kdy byla zřízena, povolení podle tehdy platných stavebních předpisů, ani že byla zřízena v rozporu s nimi, nelze na tuto stavbu nahlížet jako nepovolenou jen proto, že neexistují důkazy prokazující opak. Z této části napadeného rozhodnutí také vyplývá další logický závěr žalovaného, že jelikož nebylo v řízení prokázáno, že se jedná o stavbu od počátku nepovolenou nelze ji za takového stavu věci ani považovat za stavbu, která ke svému zřízení povolení vyžadovala.

66. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž vyplývá, že žalovaný nijak nezpochybnil, že řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona i navazující řízení o jejím dodatečném povolení má být vedeno tehdy, pokud správní orgán prokáže, že stavba byla provedena bez rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu, které vyžadoval stavební zákon účinný v době provedení stavby. Zcela v souladu se závěry uvedenými v předchozím odstavci žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že „*při nařízení odstranění stavby je nutno posuzovat otázku legálnosti stavby dle právních předpisů účinných v době jejího vzniku, tj. posuzovat, zda dle tehdy platných předpisů vyžadovala opatření či rozhodnutí stavebního úřadu. Dodatečně lze povolit stavební záměr, pokud je prokázáno, že se jedná o stavbu (stavební záměr), zařízení provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem nebo v rozporu s ním.*“ S tímto argumentem žalobkyně se tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádat neopomněl a argumentaci žalobkyně navíc přisvědčil. To ostatně vyplývá i z následné úvahy žalovaného uvedené v napadeném rozhodnutí, že pokud se neprokáže, že je stavba brány stavbou nepovolenou, měl by správní orgán I. stupně podnět, na základě kterého se okolnostmi zřízení stavby začal zabývat, posoudit „*dle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona*“, tedy, zda se v daném případě nemůže jednat o stavbu, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby, ale byla provedena v rozporu s právními předpisy. Napadené rozhodnutí proto nelze považovat z důvodu, že by se v něm žalovaný opomněl touto námitkou žalobkyně zabývat, za nepřezkoumatelné.
67. Tato žalobní námitka tedy není důvodná.
68. Jak již bylo uvedeno, správní spis neobsahuje dostatek podkladů, na jejichž základě by bylo možno zjistit, kdy byla stavba brány zřízena. To znamená, že nelze na základě dosud shromážděných podkladů ani s určitostí stanovit, jaké právní předpisy upravující umístování a povolování staveb byly v době jejího zřízení účinné a jaké požadavky stavebních předpisů musela tato stavba v době svého zřízení splňovat. Nelze tedy ani s určitostí stavbu brány označit za stavbu zřízenou v rozporu s předpisy stavebního práva, o níž by mělo být vedeno řízení o jejím odstranění podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, o čemž ve své podstatě ani není mezi žalobkyní a žalovaným sporu. To však na druhou stranu neznamená, že by správní orgán musel mít již v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby postaveno zcela najisto, že stavba, která je předmětem řízení, je skutečně realizována bez příslušného povolení (resp. že daná stavba vůbec nějaké povolení potřebuje). Posouzení otázky legálnosti stavby bude naopak vždy předmětem dokazování v rámci řízení o odstranění stavby.
69. Otázka, zda byl správní orgán I. stupně řízení o odstranění stavby brány zahájit však předmětem posuzování soudem v tomto případě není. Žalobkyně podanou žalobou brojí proti rozhodnutí žalovaného vydanému v navazujícím řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017.

70. Cílem dodatečného povolení stavby je uvedení stavby prováděné nebo provedené bez příslušného povolení podle stavebního zákona nebo v rozporu s ním do souladu s právními předpisy, pokud jsou splněny zákonem předpokládané podmínky. Účastník řízení o odstranění stavby po poučení stavebního úřadu o možnosti podat v zákonné lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby může takovou žádost podat, není však povinen tak učinit. V takovém případě se řízení o odstranění stavby nepřerušuje, nevede se řízení o dodatečném povolení stavby a pokračuje se dál v řízení o odstranění stavby.
71. Žalobkyně tak nebyla povinna podávat žádost o dodatečné povolení stavby brány a bylo tak pouze na její vůli zda tak učiní a dá tak najevo, že stavbu považuje za zřízenou v rozporu s právními předpisy. V průběhu řízení o dodatečném povolení stavby pak žalobkyně až do vydání prvostupňového rozhodnutí nenamítala, že řízení o odstranění stavby a tudíž ani řízení o dodatečném povolení stavby vůbec nemělo být vedeno, neboť pro jeho vedení nebyla splněna základní podmínka, že se jedná o stavbu postavenou v rozporu se stavebními předpisy, ani že pro její dodatečné povolení je nezbytné, aby doplnila ke své žádosti veškeré podklady, k jejichž předložení byla vyzvána výzvou č. j. UMCP1 205370/2017. Žalobkyně naopak opakovaně žádala o prodloužení lhůty pro předložení veškerých podkladů pro dodatečné povolení stavby, tedy včetně souhlasů vlastníků stavbou dotčených pozemků a domů. Teprve v rámci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí začala žalobkyně namítat, že řízení o odstranění stavby a následně ani řízení o jejím dodatečném povolení vůbec nemělo být vedeno, neboť nebylo prokázáno, že stavba byla zřízena v rozporu se stavebními předpisy.
72. Je proto logické, že se správní orgán I. stupně v řízení o dodatečném povolení stavby nezabýval otázkou stáří dodatečně povolované stavby a neopatřoval si podklady, které by byly s to vyvrátit nebo potvrdit tvrzení žalobkyně, že řízení o dodatečném povolení stavby vůbec nemělo být vedeno, neboť žalobkyně podáním žádosti o dodatečné povolení stavby fakticky potvrdila názor správního orgánu I. stupně, že se o nepovolenou stavbu jedná. V řízení o žádosti totiž leží primární povinnost tvrzení a důkazní na žadateli, nikoli na správním orgánu a neuplatní se zde stejné zásady jako v řízení zahájeném z moci úřední, kde má hlavní odpovědnost za zjištění skutkového stavu pro změnu správní orgán (§ 50 odst. 3 správního řádu), neboť jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 3. 6. 2015, č. j. 1 As 71/2015 - 33, bod 33: „*Ve správním řízení mají účastníci povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52 správního řádu). Tato povinnost je přitom silnější v řízení o žádosti (jako v tomto případě), kdy mnohdy dost dobře ani nelze požadovat na správním orgánu, aby obstarával za účastníka řízení podklady a skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí, tedy k vyhovění jeho žádosti. (VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 524)*“ (srov. obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2009, č. j. 2 As 17/2009 - 60, ze dne 18. 3. 2015, č. j. 6 As 7/2015 - 26, ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 Azs 12/2015 - 38, bod 16, ze dne 15. 11. 2017, č. j. 8 Azs 111/2017 - 36, bod 17).
73. V řízení o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí již žalobkyně tuto námitku, a to v podstatě jako jediný odvolací důvod, uplatnila. Žalovaný se jí v napadeném rozhodnutí zabýval, přičemž dospěl k závěru, že nelze stavbu brány s určitostí považovat za stavbu nepovolenou a přisvědčil rovněž názoru žalobkyně, že řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona lze vést jen v případě stavby nepovolené. Žalovaný poněkud nelogicky přesto aproboval postup správního orgánu I. stupně, který

prvostupňovým rozhodnutím řízení o dodatečném povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil z toho důvodu, že žalobkyně ke své žádosti o dodatečné povolení stavby nedoložila všechny náležitosti, k jejichž doplnění byla vyzvána (zejména souhlasy vlastníků stavbou dotčených pozemků a domů), aniž by si otázku, zda vůbec mělo být řízení o dodatečném povolení stavby vedeno a zda tyto náležitosti měl správní orgán I. stupně po žalobkyni vůbec požadovat, nejprve sám zodpověděl. Jádrem argumentace žalobkyně v podaném odvolání bylo přitom právě tvrzení, že řízení nemělo být zastaveno pro neodstranění podstatných vad žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, ale pro zjevnou bezpředmětnost na základě § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť řízení o dodatečné povolení stavby nemělo být vůbec vedeno.

74. Žalobkyně však v podané žalobě otázku, zda takový postup žalovaného byl v souladu se zákonem, nevznesla, neboť namítal pouze nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, soud se jí tudíž jako žalobní námitkou zabývat nemohl.
75. Soud proto pouze na okraj poznamenává, že ani taková námitka, pokud by byla uplatněna, by nemohla vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobkyně ani v odvolání proti napadenému rozhodnutí nenamítala, že její žádost o dodatečné povolení stavby měla být věcně projednána. Žalobkyně pouze poukazovala na to, že řízení o dodatečném povolení stavby mělo být zastaveno podle jiného ustanovení správního řádu. Samotné zastavení řízení na základě nesprávně zvoleného ustanovení zákona by však nebylo bez dalšího důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, nenamítala-li by žalobkyně nic proti samotnému zastavení řízení, což však nečinila ani v řízení o odvolání. I kdyby tedy soud přisvědčil žalobkyni, že řízení mělo být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a nikoliv podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nebylo by na místě napadené rozhodnutí zrušit. Postačovalo by, aby soud úvahy žalovaného v napadeném rozhodnutí pouze odpovídajícím způsobem korigoval (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 Ads 233/2017 - 27, bod 9).
76. Námitky, které žalobkyně uplatnila v řízení o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, nebo hodlala uplatnit v pokračujícím řízení o dodatečném povolení stavby, pokud by jejímu odvolání bylo vyhověno, může v plném rozsahu uplatnit v řízení o odstranění stavby, ve kterém o případném souladu či rozporu stavby brány s právními předpisy bude muset být meritorně rozhodnuto s definitivní platností a to i v případě, že důvod k jejímu odstranění nebude shledán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 93, na který poukazovala rovněž žalobkyně). Právě v tomto řízení, které je zahajováno z moci úřední, bude na správním orgánu I. stupně, popř. na žalovaném, aby prokázali, zda v případě stavby brány jsou naplněny zákonné předpoklady pro nařízení jejího odstranění, či nikoliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017 - 31, bod 20).

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

77. Žalobkyně v podané žalobě namítala, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou, že řízení o odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a tudíž i navazující řízení o dodatečném povolení stavby může být vedeno jedině tehdy, pokud správní orgán prokáže, že stavba byla provedena bez rozhodnutí či jiného úkonu stavebního úřadu, které vyžadoval stavební zákon účinný v době provedení stavby. Soud tuto námitku neshledal důvodnou a ani neshledal žádnou vadu napadeného rozhodnutí,

k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo potřeba napadené rozhodnutí zrušit. Soud proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

78. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Právo na náhradu nákladů proto nemá ani jeden z nich.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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.

V Praze dne 3. února 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu