



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **Stavební bytové družstvo Praha, IČO 00034592**
se sídlem Střelničná 1861/8a, Praha 8
zastoupené advokátem Mgr. Jaroslavem Suttnerem
se sídlem Střelničná 1861/8a, Praha 8

proti

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

za účasti: 1) X, bytem X

2) X, bytem X

3) X, bytem X

zúčastněné osoby 1)-3) zastoupené advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem
se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5

4) **Městská část Praha 9**
se sídlem Sokolovská 14/324, Praha 9

zastoupená advokátkou JUDr. Pavlínou Uhlířovou, Ph.D.
se sídlem Vodičkova 791/41, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2021, č. j. MHMP 412897/2021,

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 29. 3. 2021, č. j. MHMP 412897/2021, a Úřadu městské části Praha 9 ze dne 18. 5. 2020, č. j. MCP09/065084/2020/OVUR/TVAS, jsou nicotná.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou zástupce žalobce Mgr. Jaroslava Suttnera, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno usnesení Úřadu městské části Praha 9 ze dne 18. 5. 2020, č. j. MCP09/065084/2020/OVUR/TVAS. Prvostupňovým rozhodnutím bylo s účinky ode dne 20. 6. 2002 zrušeno opatření prvostupňového orgánu ze dne 20. 6. 2002, č. j. OVÚR 24992/02/Pa, kterým bylo dle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 potvrzeno, že stavba 120 řadových garáží umístěných na pozemku č. parc. XA, k. ú. X, (dnes pozemky č. parc. XB, XC a XD, k. ú. X) podle svého stavebně technického uspořádání vyhovuje k tomuto užívání a k tomuto účelu je také užívána.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že správní orgány pochybily zejména v tom, že nedostatečně zkoumaly a vyhodnotily jednotlivé podkladové dokumenty pro vydání opatření prvostupňového orgánu, a to stavební povolení ze dne 8. 11. 1965, č. j. 8669/65/výst/Has/Han, územní rozhodnutí ze dne 25. 4. 1964, č. j. Ha/1-2802/64, a rozhodnutí o podmínkách stavebního úřadu ze dne 25. 10. 1965, č. j. 8200/65/výst/Has/Han.
3. Žalobce měl za to, že vyslovení rozpornosti opatření prvostupňového orgánu s právními předpisy po téměř 18 letech je zásahem do vlastnického práva žalobce a je také v rozporu s předvídatelností správních rozhodnutí, jakož i v rozporu s presumpcí správnosti veřejnoprávních aktů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128, nebo nález Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 150/01).
4. Dle všech založených dokumentů byla dočasnost garáží vázána nikoliv na časový úsek, ale na následnou výstavbu etážových garáží v bytovém sídlišti Prosek, které dle žalobce dosud nevznikly. V tomto bodě jsou tedy rozhodnutí správních orgánů nepřezkoumatelná,

Shodu s prvopisem potvrzuje:

jelikož chybí zdůvodnění a dokazování ve věci splnění podmínky dočasnosti garáží a s tím spojeného zrušení rozhodnutí o jejich kolaudaci, resp. zrušení opatření prvostupňového orgánu.

5. Žalobce uvedl, že se v roce 2002 obrátil na prvostupňový orgán, jelikož měl za to, že se žádné podklady ke garážím nedochovaly. Prvostupňový orgán je přitom povinen vést stavební dokumentaci k daným stavbám, a pokud by taková dokumentace neexistovala, byl oprávněn vydat potvrzení dle § 104 stavebního zákona z roku 1976. V daném případě mělo zcela zjevně dojít k dokazování ve věci vydání původního potvrzení, jelikož z původního potvrzení je zcela zřejmé, že v roce 2002 se žádné doklady nedochovaly a z daného důvodu došlo k vydání potvrzení dle § 104 stavebního zákona z roku 1976. Žalobce podotkl, že v době vydání původního potvrzení muselo také dojít ke zkoumání stavebně technického charakteru, tudíž muselo být v dané době zřejmé, že stavby garáží jsou stavebně technicky způsobilé být stavbou trvalou. Napadené rozhodnutí nemůže při aplikaci principu proporcionality obstát, jelikož jeho vydáním dojde k narušení dlouhodobě existujících právních vztahů.
6. Žalobce dodal, že opatření prvostupňového orgánu pouze potvrzovalo existenci staveb s tím, že jejich stavebně technický charakter vyhovuje jejich užívání, kdy takovéto rozhodnutí nemůže být protizákonné, jelikož jde o posouzení stavebně technického stavu budov, který byl učiněn v souladu se zákonem.
7. Žalobce se domníval, že je nutné případně postupovat dle původního stavebního povolení ze dne 8. 11. 1965, které je posledním rozhodnutím ve věci samé a nijak se nezmiňuje o dočasnosti staveb garáží.
8. Žalobce měl za to, že žalovaný rozhodoval čistě formálně, pokud svým rozhodnutím potvrdil prvostupňové rozhodnutí, když navíc žalovaný předtím vydal závazný pokyn pro rozhodnutí v dané věci (z důvodu údajné nečinnosti prvostupňového orgánu). Tím bylo dotčeno objektivní a nezávislé rozhodování žalovaného.
9. Žalobce shrnul, že správní orgány dostatečně nezjistily stav věci, zasáhly do žalobcova práva na spravedlivý proces a postupovaly v rozporu s pravidly pro hodnocení důkazů.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Zdůraznil, že pokud v době vydání opatření prvostupňového orgánu existovala dokumentace z let 1964 a 1965, pak nebyl naplněn základní předpoklad pro postup dle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Zrušením opatření prvostupňového orgánu nemohlo dojít k zásahu do práv žalobce, neboť existují původní povolení. Při zrušení opatření prvostupňového orgánu nehrála žádnou roli otázka, zda jde o stavbu dočasnou, či trvalou, důvodem pro zrušení bylo to, že se dochovaly příslušné doklady.
11. Princip správnosti správních aktů, jehož se dovolává žalobce, platí dle žalovaného v případě, pokud není pochybnost o jeho nezákonnosti, resp. není-li zjištěna skutečnost svědčící o jeho nezákonnosti jako v projednávaném případě. Vlastník stavby (§ 154 odst. 1 stavební zákon) má uchovávat po celou dobu trvání stavby dokumentaci jejího skutečného provedení. Dle platné právní úpravy není kritériem pro změnu dočasné stavby na stavbu trvalou to, zda by dočasná stavba byla stavebně technicky způsobilá existovat jako trvalá stavba. Po zrušení opatření prvostupňového orgánu jsou pro stavby garáží nadále v

Shodu s prvopisem potvrzuje:

platnosti povolení z let 1964 a 1965, tj. nemohlo dojít k narušení těchto existujících právních vztahů, když nedoznaly žádné změny.

12. Stran otázky, zda jsou garáže dočasnou, či trvalou stavbou, žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí. Závěrem žalovaný podotkl, že žalobce ve své námitce vůbec nespecifikoval, jaký skutečný stav věci nebyl zjištěn a k jakým skutečnostem nebylo přihlédnuto.

Další vyjádření

13. Zúčastněné osoby 1)-3) navrhly žalobu zamítnout. Ve svém vyjádření akcentovaly, že napadeným a prvostupňovým rozhodnutím nebyla zrušena kolaudace, jak tvrdil žalobce. Prvostupňový orgán sice ve svém opatření konstatuje, že se v jeho dokumentaci nedochovalo kolaudační rozhodnutí, těžko z toho ale může žalobce dovozovat, že takové rozhodnutí někdy existovalo, nedochovalo se a bylo nahrazeno opatřením prvostupňového orgánu, jehož zrušením byla zrušena kolaudace. Krom toho je držba kolaudačního rozhodnutí především povinností stavebníka a ten nemůže jeho absenci klást za vinu stavebnímu úřadu.
14. Zúčastněné osoby 1)-3) poukázaly na to, že žalobce v průběhu restitučního sporu o vydání předmětnými garážemi zastavěných pozemků zúčastněným osobám soudu sdělil, že garáže v době své stavby nepotřebovaly kolaudační rozhodnutí. I s přihlédnutím k tomuto vyjádření byly zúčastněné osoby v restitučním sporu úspěšné a podíly na pozemcích s garážemi jim byly vydány podle zákona o půdě. To by v případě jejich prokázaného zastavění trvalými stavbami nastat nemohlo (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2002, č. j. 62 Co 233/02-240). Jsou to tedy naopak zúčastněné osoby 1)-3), do jejichž vlastnického práva zasahují přetrvávající stavby garáží na jejich pozemcích.
15. Zúčastněné osoby 1)-3) podotkly, že opatření prvostupňového orgánu bylo k rukám žalobce vypraveno až 27. 6. 2002, tedy až den po vynesení konečného rozhodnutí soudu v restituční věci. Opatření prvostupňového orgánu pak bylo zrušeno v souvislosti s podnětem zúčastněných osob 1)-3) [jehož text vtělily i do svého vyjádření] uplatněným u žalovaného dne 27. 11. 2019 na ochranu před nečinností stavebního úřadu k plnění povinnosti zahájit z úřední povinnosti řízení o odstranění nepovolené stavby na jejich pozemcích.
16. Zúčastněné osoby 1)-3) upozornily, že žalobce před soudem zatajil, že již dne 21. 5. 2021 bylo datovými schránkami účastníkům, včetně žalobce, doručeno oznámení Úřadu městské části Praha 9 ze dne 19. 5. 2021 o zahájení řízení o odstranění dočasných garáží, neboť doba jejich dočasnosti uplynula výstavbou etážových garáží na sídlišti Prosek. V takto zahájeném řízení může žalobce uplatnit své představy o možnosti přeměnit dočasné stavby na stavby trvalé podáním žádosti o změnu užívání. Rozhodně ale nemůže s oporou v opatření prvostupňového orgánu tvrdit, že jde o stavbu trvalou jen proto, že v tomto opatření není její dočasnost zmíněna, když dochovaná povolení tuto dočasnost zakotvují. Zúčastněné osoby 1)-3) poznamenaly, že takto ji vede i institucionální paměť stavebního úřadu, který např. dne 28. 11. 1979 vyhověl žádosti žalobce a vydal pro něj pod č. j. 4691/79/výst/Se/Kr. „*stavební povolení a současně územní rozhodnutí na dočasnou stavbu (dalších) 22 garážových boxů, přičleněných ke stávajícím 120 dočasným garáž. boxům s trváním do roku 1990.*“. Dočasnost či trvalost staveb se však neřídí jejich stavebně technickým stavem, ale podmínkami vydaných povolení.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

17. Zúčastněná osoba 4) navrhla žalobu zamítnout, napadené i prvostupňové rozhodnutí měla za věcně i právně bezvadná.

Posouzení žaloby soudem

18. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou nicotná, neboť nicotné je opatření prvostupňového orgánu, které je prvostupňovým rozhodnutím rušeno.
19. Podle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 *nejdou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby nasvědčuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad.*
20. Opatření prvostupňového orgánu je nadepsáno slovy „Potvrzení dle ust. § 104 stavebního zákona“. Dále prvostupňový orgán konstatuje, že je stavebním úřadem dle § 117 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 a dle vyhlášky hl. m. Prahy č. 38/1994 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy v přenesené působnosti. Následně je uvedeno, že prvostupňový orgán na žádost žalobce vydává ve smyslu § 104 stavebního zákona z roku 1976 potvrzení, že „[n]a pozemku č. parc. XA k. ú X, ul. X v X je umístěno 120 řadových garáží. Tato stavba podle svého stavebně technického uspořádání vyhovuje k tomuto užívání a k tomuto účelu je také užívána.“. V závěru je označeno příslušné stavební povolení a konstatováno, že kolaudační rozhodnutí se v archivu dokumentace prvostupňového orgánu nedochovalo.
21. Soud nejprve zvážil, zda má opatření prvostupňového orgánu veřejně mocenský charakter, zda jde o správní akt a o jaký typ správního aktu se jedná. Opatření prvostupňového orgánu poukazuje na to, že prvostupňový orgán je příslušným stavebním úřadem, je tedy zjevné, že se dovolává kompetencí svěřených stavebnímu úřadu, tj. správnímu orgánu, ergo je zde vůle prvostupňového orgánu autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech osob, které nejsou v rovnoprávném postavení s orgánem veřejné moci. Část opatření prvostupňového orgánu, v níž se potvrzuje stavebně technický charakter stavby garáží, lze dle soudu považovat za výrok tohoto správního aktu. Soud přitom nemůže vejít na tezi žalobce, že opatření prvostupňového orgánu nahrazuje kolaudační rozhodnutí. Toto neplyne ani z textu opatření (zde je pouze zmiňováno, že kolaudační opatření se nedochovalo), ani z dikce § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 (viz též níže k legitimnímu očekávání žalobce).
22. Soud se přiklání k závěru, že opatření prvostupňového orgánu je osvědčením. Ačkoli správní řád z roku 1967 osvědčení výslovně neupravoval, správní praxe takovýto akt znala (viz níže uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 3 As 87/2018-31), nyní je jeho úprava zakotvena v § 154 a násl. správního řádu. Dle doktríny „[o]svědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem anebo formálně opatřovat nějaké podklady – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává).“ [viz STAŠA, Josef. Oddíl 2. Osvědčení. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 192].

Shodu s prvopisem potvrzuje:

23. Jakkoli přitom opatření prvostupňového orgánu zvolilo formulaci, že stavba garáží „vyhovuje“ k užívání tímto způsobem, nejedná se dle soudu o deklaratorní správní rozhodnutí. Soud v opatření prvostupňového orgánu nenalezl autoritativní zjištění, neboť nejsou zde žádné úvahy správního orgánu, nebyly opatřovány žádné podklady ani nebyla činěna žádná skutková zjištění. Toto opatření budí dojem, že jde o věc úředně zřejmou, byť je otázkou, odkud prvostupňový orgán bral své přesvědčení – opatření bylo vydáno proto, že v době jeho vydání nebyla dochována příslušná dokumentace (což zde ani není výslovně konstatováno), zmiňováno je stavební povolení, leč bez jakýchkoli podrobností (zda se dochovalo a zda z něj prvostupňový orgán čerpal), explicitně je uvedeno jen to, že se nedochovalo kolaudační rozhodnutí.
24. Mimoto použití slova „vyhovuje“ dle soudu vybočuje z dikce § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, který hovoří o tom, že stavba je „určena“ k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Formulace užitá prvostupňovým orgánem tak dle soudu může budít dojem, že nejde jen o posouzení, k jakému účelu je stavba určena (vybavena), ale že jde o významnější závěr, tedy stavba splňuje zákonné požadavky, což nemusí být pravda (to, že je stavba vybavena jako garáž a je tak používána, neznamená, že neporušuje příslušné technické normy). Na druhou stranu s ohledem na stručnost opatření prvostupňového orgánu lze jen stěží dovodit, jak bylo myšleno, přičemž žádné úvahy o tom, zda stavba řadových garáží vyhovuje právním předpisům, zde nejsou. To také znamená, že žalobci nemohou být opatřením prvostupňového orgánu založena práva, popř. závazně určena již existující práva dotýkající se dané stavby. Soud se proto přidrží koncepce vycházející z dikce § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, která hovoří výhradně o určení stavby k účelu dle stavebně technického uspořádání.
25. Jelikož tedy výrok opatření prvostupňového orgánu nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva nebo povinnosti žalobce, popř. jiného subjektu, nejedná se o rozhodnutí správního orgánu [srov. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], nýbrž o osvědčení.
26. Podle § 77 odst. 1 správního řádu *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřazený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*
27. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, je nicotný takový správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí nelze ani považovat. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.
28. Podle doktríny (STAŠA, Josef. § 5 [Nicotnost]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 148-152) nicotnost nastává zpravidla v důsledku: nedostatku právního podkladu, nedostatku pravomoci, nejtěžších vad příslušnosti, absolutního nedostatku formy, absolutního omylu v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobujícího bezobsažnost, požadavku trestného nebo

Shodu s prvopisem potvrzuje:

jiného právně nemožného plnění, požadavku plnění fakticky nemožného, neurčitosti, nesmyslnosti či vnitřní rozpornosti a neexistence vůle.

29. Soud má za to, že opatření prvostupňového orgánu je nicotné, poněvadž prvostupňový orgán neměl pravomoc (zákonný podklad) pro vydání svého opatření (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2006, č. j. 5 A 35/2002-73, a ze dne 4. 2. 2009, č. j. 3 As 7/2008-99, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2011, č. j. 44 A 52/2010-33, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2007, č. j. 8 Ca 224/2005-31), což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*), čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*) a § 3 odst. 1 věta první správního řádu z roku 1967 (*Správní orgány postupují v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy.*) [nyní § 2 odst. 2 správního řádu (*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.*)]. Nutno dodat, že soud sice může výrokem rozsudku prohlásit nicotnost výlučně v případě správních rozhodnutí, ovšem posoudit nicotnost jako předběžnou otázku a zohlednit ji při svém rozhodování může i ve vztahu k jiným správním aktům, zde osvědčení.
30. Z dikce § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 nevyplývá, že by stavební úřad měl pravomoc vydat o otázkách tam uvedených osvědčení. Toto ustanovení při splnění hypotézy („*nejsou-li zachovány doklady...*“) konstruuje nevyvratitelnou právní domněnku („*platí, že*“). Vydávání potvrzení o naplnění nevyvratitelné právní domněnky ze strany stavebního úřadu zde přitom zakotveno není. Ostatně cílem právních domněnek je právě to, aby samy o sobě (bez formalizovaného postupu) v zájmu právní jistoty presumovaly určitou právní skutečnost. Tato právní skutečnost pak může být předmětem správního či soudního řízení, leč nikoli v tom smyslu, aby bylo vydáno rozhodnutí či osvědčení potvrzující, či vyvracející, že určitá právní domněnka nastala. Příkladem může být nevyvratitelná právní domněnka o schválení překročení zástupčího oprávnění zmocněncem dle § 446 občanského zákoníku. Tato otázka by se totiž před soudem neřešila sama o sobě, ale byla by obvykle součástí sporu ze žaloby na plnění, kdy by se žalobce dožadoval plnění z uzavřené smlouvy a žalovaný (zmocnitel) by poukazoval na překročení zástupčího oprávnění zmocněncem, tedy že smlouva nebyla uzavřena.
31. Soud nenalezl zmocnění k vydání osvědčení dle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 ani v žádném jiném právním předpisu, přičemž opatření prvostupňového orgánu se pravomocí k jeho vydání nezabývá (je zde toliko odkaz na úpravu zakotvující, který správní orgán je stavebním úřadem, viz výše).
32. To, že zákon nepředvídá vydání osvědčení dle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, dle soudu plyne i ze srovnání se související úpravou uvedenou v odst. 2 téhož paragrafu, jehož konstrukce je od odst. 1 významně odlišná. Dle něj může stavební úřad nařídít vlastníku stavby, aby pořídil dokumentaci skutečného provedení stavby (popř. pasport stavby) v případech, kdy nebyla vůbec pořizena, nedochovala se nebo není v náležitém stavu. Prováděcí vyhláška č. 132/1998 Sb. pak v § 45 odst. 4 stanoví, že po přezkoumání stavebním úřadem a případném doplnění, změně nebo přepracování stavební úřad dokumentaci ověří. Toto ověření je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 3 As 87/2018-31, osvědčením ve smyslu § 154 a násl. správního řádu, resp. bylo by jím i dle správního řádu z roku 1967, jenž osvědčení výslovně neupravoval.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

Nejvyšší správní soud se také zabýval problematikou nedostatku pravomoci, přičemž konstatoval, že stavební úřad neměl pravomoc vydat rozhodnutí, nýbrž právě jediné osvědčení, jak vyplývalo z § 104 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 45 odst. 4 prováděcí vyhlášky.

33. Soud uzavírá, že zákonodárce jednak stanovil nevyvratitelnou právní domněnku, o jejímž ne/naplnění nelze vydat správní rozhodnutí či osvědčení (§ 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976), jednak dal stavebnímu úřadu pravomoc nařídít vlastníku stavby, aby pořídil určitou dokumentaci stavby, kterou by následně stavební úřad svým osvědčením ověřil (§ 104 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 ve spojení s § 45 odst. 4 prováděcí vyhlášky). Řešení, které zvolil prvostupňový orgán, naproti tomu nemá oporu v právních předpisech. S ohledem na argumentaci žalobce legitimním očekáváním a presumpcí správnosti veřejnoprávních aktů soud podotýká, že nicotný správní akt není nadán presumpcí správnosti a nelze se na něj odvolávat stran legitimního očekávání. Ostatně je otázkou, jaké legitimní očekávání měl žalobce na mysli, parafrází lze shrnout, že dle opatření prvostupňového orgánu „jsou garáže garážemi a jako garáže jsou využívány“. Není zde ani zmínka o tom, že jde o stavbu trvalou, což je zřejmě meritem žaloby, byť na jiném místě žaloby žalobce v zásadě nerozporuje, že jde o stavbu dočasnou a odkazuje na podmínky dočasnosti s tím, že se o nich mělo vést řízení.
34. Soud podotýká, že si je vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2006, č. j. 1 Aps 1/2006-74, který se zabývá zásahovou žalobou proti sdělení o tom, že nebude zrušeno dříve vydané osvědčení dle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Tato žaloba byla zdejším soudem odmítnuta a Nejvyšší správní soud následně zamítl kasační stížnost. Nejvyšší správní soud přitom nerozporoval, že se jednalo o osvědčení vydané stavebním úřadem, neboť tato otázka vůbec nebyla předmětem jeho řízení. Nejvyššího správního soudu tak v označeném judikátu nevyslovil precedenční a odůvodněný závěr o tom, že stavební úřad má pravomoc vydat osvědčení dle § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Nejvyšší správní soud v daném případě přezkoumával usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, pročež kasační stížnost přezkoumával jen z hlediska § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jedná se tudíž o limitovaný přezkum a Nejvyšší správní soud se nezabýval všemi kasačními námitkami a argumentací stěžovatele, resp. nezabýval se věcí samotnou, nýbrž pouze otázkou, zda bylo na místě žalobu odmítnout. Tuto zkoumal prizmatem toho, zda šlo pojmově o zásah dle § 82 s. ř. s., přičemž dospěl k závěru, že ani osvědčení, ani sdělení o nezrušení osvědčení povahu zásahu nemělo. Podstatné přitom bylo, že „osvědčení“ nesměřovalo proti tamější žalobkyni a neukládalo jí žádné povinnosti.
35. Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 2. 1999, č. j. 5 A 74/98-13, č. 461/1999 SJS, „[b]ez vydání rozhodnutí správním orgánem prvního stupně se žalovaný nemůže dostat do postavení odvolacího orgánu a nemůže tudíž jako odvolací orgán vydat rozhodnutí o odvolání“; totéž konstatují např. rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 6. 2006, č. j. 52 Ca 40/2006-268, a Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2007, č. j. 57 Ca 43/2005-63. Tato judikatura tedy jinými slovy říká, že pokud není vydáno prvostupňové rozhodnutí (v odkazovaných případech sice bylo vydáno, leč bylo soudem shledáno nicotným), není možné, aby jej odvolací orgán přezkoumával a následně jej potvrdzoval, měnil, či rušil, poněvadž takové rozhodnutí o odvolání postrádá jakýkoli skutkový základ (tj. existenci „přezkoumávaného“ prvostupňového rozhodnutí) a projev vůle odvolacího správního orgánu je ve vztahu k rozhodnutí prvního stupně, které neexistuje, zcela bezobsažný.

Shodu s prvopisem potvrzuje:

36. Soud je přesvědčen, že uvedenou judikaturu lze analogicky aplikovat i na situaci, kdy prvostupňový orgán svým rozhodnutím rušil nicotné, tj. neexistující opatření prvostupňového orgánu. Důvod nicotnosti spočívající v tom, že rozhodnutí je právně či fakticky neuskutečnitelné, dovodila judikatura, doktrína a je zakotven též v § 77 odst. 1 věta druhá správního řádu. Prvostupňové rozhodnutí je tudíž nicotné, jelikož je neuskutečnitelné, neboť ruší neexistující správní akt. Soud dodává, že ačkoli opatření prvostupňového orgánu nebylo žalobou napadeno, musel se jeho existencí zabývat jakožto esenciální předběžnou otázkou.
37. Pokud jde o napadené rozhodnutí, bylo jím „přezkoumáváno“ nicotné, tj. neexistující prvostupňové rozhodnutí. Za této situace je i napadené rozhodnutí evidentně nicotné (viz výše uvedená judikatura). Jedná se tak o vadu, pro niž ani napadené rozhodnutí nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Proto soud shledal také jeho nicotnost.
38. Závěrem soud uvádí, že žalobní body a argumentace účastníků je bezpředmětná, tj. okolnosti vydání opatření prvostupňového orgánu a to, zda byly splněny podmínky pro jeho vydání, dále zda byly splněny podmínky pro jeho zrušení prvostupňovým rozhodnutím, zda tím byla zrušena kolaudace, zda jde o stavbu dočasnou, či trvalou (a zda tato okolnost vyplývala z opatření prvostupňového orgánu). Soud zdůrazňuje, že řízení o odstranění stavby, které již patrně bylo zahájeno a do něhož směřuje část argumentace žalobce (kolaudace a dočasnost stavby), není předmětem tohoto soudního řízení.

Závěr

39. S ohledem na shora uvedené soud v souladu s § 76 odst. 2 bez jednání vyslovil nicotnost napadeného a prvostupňového rozhodnutí, k čemuž znovu připomíná, že k takovému postupu není třeba návrhu žalobce. To však nic nemění na tom, že žaloba je důvodná a žalobce tak byl ve věci zcela úspěšný.
40. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalované zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání nebo návrh ve věci samé – žaloba) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Celkem náklady řízení činí 11 228 Kč.
41. Soud konečně rozhodl tak, že zúčastněným osobám nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim neuložil plnění žádných povinností, ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje:

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 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 15. června 2022

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: