



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: J. R., narozená X,
bytem X,

proti
žalovanému: Krajský úřad Ústeckého kraje,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2020, č. j. KUUK/033064/2020,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2020, č. j. KUUK/033064/2020, jímž bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změněno rozhodnutí Městského úřadu Louny, odboru stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 22. 7. 2019, č. j. MULNCJ 55209/2019, kterým byla podle § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), § 115 téhož zákona a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, dodatečně povolena stavba: „*Garáž s dílnou, kanceláří a skladem nářadí u domu XA*“, na pozemku st. p. č. XB v katastrálním území X. Žalovaným provedená změna prvostupňového rozhodnutí přitom spočívala v tom, že 1. byl doplněn text ve výrokové části „stavba obsahuje“ ve znění: stavba má celkovou zastavěnou plochu 60,8 m², půdorysné rozměry 5,75 m x 4,6 m a 6,75 m x 5,1 m, výška hřebene 4,8 m; 2. byl vypuštěn text ve výrokové části „stavba obsahuje“ ve znění: v garáži byla osazena kamna na tuhá paliva s komínovým průduchem – bude odstraněno; 3. byl doplněn text ve výrokové části „umístění stavby na pozemku“ ve znění: „....na hranici s pozemkem st. p. XC v k. ú. X a přiléhá ke stávajícímu rodinnému domu a dále ve vzdálenosti 4,65 m od pozemku p. č. XD a ve vzdálenosti 2,20 m od pozemku p. č. XE, vše v k.ú. X...“; 4. byl doplněn ve výrokové části text podmínky pro dokončení stavby č. 1 ve znění: „....podle projektové dokumentace z 02/2018 a jejího doplnění z 05/2019...“; 5. byla doplněna ve výrokové části podmínka pro dokončení stavby č. 15 ve znění: „nejpozději do dokončení stavby budou odstraněna kamna na tuhá paliva včetně komínového průduchu“. Ve zbytku zůstala výroková část včetně ostatních částí prvostupňového rozhodnutí beze změn. Žalobkyně se současně domáhala toho, aby soud zrušil i shora odkazované rozhodnutí stavebního úřadu a uložil žalovanému povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně v podané žalobě předně namítla, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v době, kdy Česká republika vzala st. p. č. XB v katastrálním území X do zástavy (ke dni 28. 8. 2019) a později pravděpodobně vydala i exekuční příkaz k jeho prodeji. Stavebník proto nebyl oprávněn nabývat práv a povinností vyplývajících z dodatečného povolení stavby, když toto povolení zásadně měnilo dotčenou nemovitost. Česká republika pak nebyla účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, což bylo podle tvrzení žalobkyně nepřípustné.
3. Následně žalobkyně zmínila, že je napadené rozhodnutí důsledkem toho, že žalovaný postupoval v rozporu s § 133 stavebního zákona, neboť stavebnímu úřadu umožnil nekontrolovat dodržování podmínek sdělení k umístění stavby dřevěného přístřešku u rodinného domu č. p. XA, ze dne 17. 5. 2017, č. j. MULNCJ 38035/2017, přestože měl podněty, že probíhá nepovolená výstavba a nelegální užívání stavby. Žalovaný dle žalobkyně dále nepostupoval tak, aby stavební úřad splnil povinnost dle § 134 odst. 4 stavebního zákona, tj. aby vyzval stavebníka k bezodkladnému zastavení prací a následně vydal rozhodnutí, kterým by bylo nařízeno zastavení prací. Žalovaný nepostupoval ani tak, aby stavební úřad splnil povinnost dle § 134 odst. 5 stavebního zákona, tj. aby vyzval vlastníka stavby k bezodkladnému ukončení nepovoleného způsobu užívání stavby a následně vydal rozhodnutí, které užívání stavby zakáže, a aby stavební úřad splnil povinnost nařídit odstranění nepovolené stavby dle § 129 odst. 1 stavebního zákona. Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Žalovaný namísto toho připustil obcházení zákona, když na základě změny účelu stavby (z podnikatelského na nepodnikatelský) umožnil vést řízení o dodatečném povolení stavby.

4. Podle žalobkyně žalovaný postupoval také v rozporu s § 3 správního řádu, když nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jakož i v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu. Žalovaný nepřihlédl k tomu, že stavebník a právnická osoba užívající dotčenou st. p. č. XB a stavby na ní umístěné opakovaně a dlouhodobě porušovali právní předpisy stavební a živnostenské, přičemž žalovaný akceptoval, že stavební úřad těmto subjektům nepřiměřeně a opakovaně napomáhal na úkor žalobkyně a jejího vlastnického práva. Namísto toho, aby žalovaný ukončil pokračování původní nepovolené stavby výstavbou další nepovolené stavby (resp. i její nelegální užívání), jednal ve věci opačně. Skutečný účel dodatečně povolené stavby je přitom dle žalobkyně jiný než ten, který stavebník uvedl při změně žádosti o dodatečné povolení. Žalovaný měl zároveň od žalobkyně dostatek informací, aby zjistil, k čemu nepovolená stavba dosud sloužila a má dále sloužit po dodatečném povolení.
5. Žalovaný dle tvrzení žalobkyně též porušil povinnost postupovat v souladu se správním řádem. Návrhy žalobkyně na opatření proti nečinnosti stavebního úřadu totiž žalovaný nevypořádával rozhodnutími, ale vyřizoval je nižšími právními akty, neúplně, nedodržoval správní lhůtu pro vyřizování podání a reagoval až po urgencích, takže znesnadňoval žalobkyni její obranu proti postupu správních orgánů. Stavební úřad pak zorganizoval první kontrolní prohlídku dotčené nemovitosti až úkonem ze dne 18. 12. 2017, přestože jej žalobkyně upozornila již podnětem ze dne 9. 11. 2016 na skutečnost, že autoservis není v souladu s územním plánem a zákony. Podnět z vlastního úřadu, že chybí kolaudace, obdržel stavební úřad už dne 13. 12. 2016. Stavební úřad tedy připustil, aby stavebník dlouhou dobu pokračoval v nepovolené výstavbě a nelegálním užívání nepovolené stavby. Stavební úřad poté dne 22. 1. 2019 konstatoval, že výzvu k bezodkladnému zastavení prací nevydal, protože nepovolená výstavba zašla tak daleko, že je to bezpředmětné.
6. Prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22. 7. 2019 pak dle žalobkyně ve výrokové části neobsahuje nezbytné náležitosti. Není zde uvedena zastavěná plocha dodatečně povolované stavby, její rozměry ani umístění na pozemku. Pokud s těmito nezbytnými údaji byla žalobkyně seznámena až v rozhodnutí odvolacího orgánu, jedná se o vadu řízení, neboť se žalobkyně mohla v řízení před stavebním úřadem bránit jinak, kdyby tyto údaje znala. Argument žalovaného, že si žalobkyně mohla tyto informace zjistit z projektu, žalobkyně odmítá, jelikož nemá technické vzdělání. Rozhodnutí stavebního úřadu je dle žalobkyně vadné i kvůli chybě ve výroku na str. 2 bod 1., že stavba bude upravena a dokončena podle projektové dokumentace z února 2018, přestože zásadní je změna projektu z května 2019.
7. Napadené rozhodnutí poté dle žalobkyně neobsahuje vypořádání žalovaného s některými jejími odvolacími důvody.
8. Žalobkyně dále namítla, že žalovaný porušil § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, když umožnil dodatečně povolit stavbu s účelem podnikatelským, přestože stavebník neprokázal, že tato stavba – provozovna, není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací. Stejně tak dle žalobkyně žalovaný porušil § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona, když umožnil dodatečně povolit stavbu s účelem podnikatelským, přestože stavebník neprokázal, že tato stavba – provozovna není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu a veřejným

zájmem. Těmto podmínkám předmětná stavba nevyhovuje ani v případě, že by byla nepodnikatelská.

9. Žalovaný postupoval podle žalobkyně nezákonně i v kontextu toho, že bez vážného důvodu aplikoval § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška 501/2006 Sb.“), při rozhodování o odstupové vzdálenosti dodatečně povolované stavby, přestože nebyla splněna podmínka, že stavba musí souviset s užíváním rodinného domu. Předmětná stavba totiž dle žalobkyně nesouvisí s užíváním rodinného domu, protože její skutečný účel je provozovna autoservisu. I v případě nepodnikatelské stavby by aplikace tohoto výjimečného ustanovení byla dle žalobkyně nezákonná.
10. Žalovaný tak podle názoru žalobkyně nepřipustně zasáhl do jejích vlastnických práv, když umožnil dodatečně povolit nelegální stavbu na samé hranici jejího pozemku bez vážného důvodu, a tím snížil hodnotu jejích nemovitostí.
11. K tomu žalobkyně obsáhle zrekapitulovala průběh projednávání věci a rozhodné okolnosti, přičemž též poukázala na veškerá její (dřívější) podání vůči Městskému úřadu Louny a žalovanému. Popsala tak chronologický přehled jejích úkonů směřujících proti dotčené nepovolené stavbě a jejímu historickému užívání k nelegálnímu podnikání v neohlášené provozovně, později užívané k nelegálnímu podnikání.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K námitce žalobkyně stran zástavy dotčené st. p. č. XB uvedl, že nesměruje k přímému dotčení vlastnického práva žalobkyně či porušení jejích procesních práv. Žalovaný se jí přesto v napadeném rozhodnutí zabýval a neshledal skutečnosti bránící vydání dodatečného povolení stavby, neboť vlastníkem předmětného pozemku byl stále stavebník.
13. Ve vztahu k žalobní argumentaci, že stavební úřad postupoval v rozporu s § 133, § 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona, žalovaný uvedl, že tato nesměruje proti napadenému rozhodnutí, resp. řízení, v němž bylo vydáno. Namítané skutečnosti jsou totiž dle žalovaného v kontextu stavebního zákona řešeny samostatnými postupy, nikoliv tedy v rámci řízení, jehož předmětem je dodatečné povolení stavby.
14. Žalovaný dále uvedl, že je postup v případě zjištění nepovolené stavby upraven v § 129 stavebního zákona. V daném případě stavební úřad při zjištění nepovolené stavby zahájil řízení o jejím odstranění, ve kterém dle § 129 odst. 2 stavebního zákona stavebníka poučil o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Jelikož stavebník následně prokázal splnění podmínek dle § 129 odst. 3 stavebního zákona, stavební úřad předmětnou stavbu dodatečně povolil. Daná možnost tak vyplývala přímo ze stavebního zákona. Pokud stavebník svoji žádost upravil tak, že předmětná stavba nebude sloužit k podnikatelským účelům, stavební úřad dodatečně povoloval stavbu ke konkrétnímu účelu popsanému v žádosti a příslušné projektové dokumentaci. Stavebnímu úřadu přitom nepřislušelo zpochybňovat budoucí užívání stavby. Žalovaný zmínil i fakt, že v rámci provedených kontrolních prohlídek nebylo potvrzeno tvrzení žalobkyně o způsobu užívání dodatečně povolované stavby.

15. Námitka týkající se nečinnosti stavebního úřadu pak dle žalovaného nesměřuje proti žalobou napadenému rozhodnutí, či řízení v němž bylo vydáno. Podněty žalobkyně však byly v odkazovaných případech řešeny formou sdělení, přičemž nečinnost stavebního úřadu v tomto ohledu nebyla shledána.
16. K tvrzení žalobkyně týkající se absence nezbytných náležitostí prvostupňového rozhodnutí žalovaný konstatoval, že namítaná pochybení zhojil v souladu se zásadou procesní ekonomie řízení změnou výroku prvostupňového rozhodnutí. Žalobkyni nebyla odňata možnost se s poukazovanými údaji seznámit v rámci prvostupňového řízení, když tyto plynuly ze spisové dokumentace.
17. Žalobkyně dle žalovaného vůbec nespecifikovala, které odvolací námitky neměly být vypořádány. Žalovaný nicméně nemá za to, že by některou žalobní námitku opomenul.
18. Žalovaný dále zdůraznil, že stavba nebyla dodatečně povolena automaticky, ale pouze z důvodu, že bylo v řízení prokázáno splnění § 129 odst. 3 stavebního zákona. V průběhu řízení došlo k prověření podmínek zvláštních právních předpisů, týkajících se konkrétně ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a souladu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací prostřednictvím platných souhlasných závazných stanovisek dotčených orgánů. Stavební úřad tak v rámci vedeného řízení ověřil, že je předmětná stavba v souladu s obecnými požadavky na výstavbu a jejím uskutečněním nebo užíváním nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy.
19. K námitce stran umístění dané stavby na hranici pozemku žalovaný poukázal na str. 7 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se s tímto tvrzením již dostatečně vypořádal.

Replika žalobkyně

20. V podané replice žalobkyně úvodem zmínila, že vyjádření žalovaného k žalobě svědčí o tom, že řízení o dodatečném povolení stavby, která sloužila (a pravděpodobně slouží) jako neohlášená živnostenská provozovna, žalovaný chápe jako izolované řízení, které se týká jen stavebních úřadů obou stupňů, a nikoliv úřadů živnostenských. Následně žalobkyně uvedla, že kdyby nebylo chyb žalovaného ve smyslu § 133 a § 134 odst. 4 a 5 stavebního zákona, těžko mohlo dojít k vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný dle žalobkyně též opomenul fakt, že navzdory jejím podnětům nezahajoval včas nebo vůbec správní řízení a mařil všechny návrhy žalobkyně na opatření proti nečinnosti týkající se povolované stavby. Je proto chybou žalovaného, že s návrhy na opatření proti nečinnosti stavebních a živnostenských úřadů obou stupňů nezacházel jako s podklady pro napadené rozhodnutí. Žalovaný tak podle žalobkyně předstírá, že informace a podněty, které byly vedeny pod jinými značkami stavebního úřadu nebo vedeny u živnostenského úřadu, ve vztahu k napadenému rozhodnutí neexistují. Žalobkyně též uvedla, že o návrhu na opatření proti nečinnosti bylo nutno vést správní řízení a rozhodnout o něm, tedy vyhovět a přijmout toto opatření, nebo návrh jako nedůvodný odmítnout. Závěrem žalobkyně konstatovala, že je nepřípustné, aby podstatné náležitosti o předmětu správního rozhodnutí byly doplněny až v odvolacím řízení a žalovaný znemožnil žalobkyni bránit se proti nim v prvním stupni správního řízení.

Další vyjádření žalobkyně

21. Žalobkyně ve svém vyjádření ze dne 25. 9. 2022 dále uvedla, že účelem níže uvedených jí navržených důkazů je prokázat úkony žalobkyně a správních orgánů (tj. stavebního Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

a živnostenského úřadu), které předcházely žalobou napadenému rozhodnutí. Ke spisu Městského úřadu Louny sp. zn. MULN/6455/2018/SU/MK zmínila, že sdělením ze dne 2. 7. 2018, č. j. MULNCJ 51146/2018, Městský úřad Louny k podnětu žalobkyně ze dne 23. 5. 2018 oznámil, že se na místě nepodařilo prokázat, že rodinný dům č. p. XA nebo další stavby umístěné na st. p. č. XB jsou užívány k podnikání. Uvedené nemovitosti nejsou užívány jako provozovna a nejsou k tomuto účelu zkolaudovány. Ke spisu téhož úřadu sp. zn. MULN/8782/2018/OŽÚ, žalobkyně popsala, že podáním ze 4. 12. 2018 dala podnět Městskému úřadu Louny k zahájení správních řízení ve věci sdělení ze dne 27. 8. 2018, sp. zn. MULN/9625/2018/SU/MK, vydaného stavebním úřadem, na jehož základě živnostenský úřad kladně posoudil způsobilost provozovny zapsané na st. p. č. XB. Žalobkyně v tomto ohledu konstatovala, že protiprávní postupy Městského úřadu Louny způsobily, že byl na dotčené parcele provozován autoservis tzv. legálně, přestože neexistovalo kolaudační rozhodnutí ke stavbám umístěným na této parcele. Ke spisu Městského úřadu Louny sp. zn. MULN/9625/2018/SU/MK, žalobkyně uvedla, že sdělením ze dne 27. 8. 2018, sp. zn. MULN/9625/2018/SU/MK, tento úřad konstatoval, že užívání st. p. č. XB k provozování živnosti údržby automobilů bylo možné bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Tedy nevedl žádné řízení, v jehož průběhu by se příslušné správní orgány mohly vyjádřit, a na základě pouhého sdělení stavebního úřadu, měl živnostenský úřad za prokázané, že provozovna údržby aut ohlášená pouze na parcele uprostřed zástavby rodinných domů byla způsobilá dle § 17 odst. 4 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“). Pokud živnostenský úřad vyžádal stanovisko pouze od stavebního úřadu dopustil se dle žalobkyně nezákonného postupu. Žalobkyně dále poukázala na její podnět ze dne 4. 12. 2018 vůči Městskému úřadu Louny k zahájení správních řízení ve věci sdělení ze dne 27. 8. 2018, sp. zn. MULN/9625/2018/SU/MK, neboť Městský úřad Louny sdělil žalobkyni odpověď ze dne 28. 8. 2018, sp. zn. MULN/8782/2018/OŽÚ, že živnostenský úřad byl požádán stavebním úřadem o vyjádření ke způsobilosti provozovny na st. p. č. XB, na níž je provozována živnost. Dle žalobkyně pak tyto protiprávní postupy Městského úřadu Louny způsobily, že byl provozován daný autoservis tzv. legálně, přestože nedisponoval kolaudačními rozhodnutími ke stavbám umístěným na této parcele. Ke spisu Městského úřadu Louny sp. zn. MULN/14420/2018/SU/MK žalobkyně uvedla, že jí sdělením ze dne 14. 12. 2018, sp. zn. MULN/14420/2018/SU/MK, nadepsaný úřad oznámil, že se nepodařilo prokázat, že by k provozování živnosti byly užívány stavby umístěné na st. p. č. XB. Ke spisu Městského úřadu Louny sp. zn. MULN/14865/2018/SU/MK žalobkyně uvedla, že jí sdělením ze dne 22. 1. 2019, č. j. MULNCJ 6046/2019, daný úřad oznámil, že nevydal výzvu k bezodkladnému zastavení prací, a to i s ohledem na rozsah, v jakém byla stavba provedena již při konání kontrolní prohlídky dne 18. 1. 2018; stavebník byl upozorněn, že ve stavbě nesmí být pokračováno. Ze sdělení též vyplývá, že mezi kontrolní prohlídkou v lednu 2018 a ústním jednáním ze dne 22. 6. 2018 pokračovala nepovolená výstavba. Městský úřad Louny konstatoval, že jsou realizovány veškeré konstrukce a příčky, a tak považuje vydání výzvy k zastavení prací za bezpředmětné. Dále uvedl, že v době kontrolní prohlídky nebyla stavba užívána jako provozovna na údržbu a opravy motorových vozidel ani k jiným účelům. Ke spisu Městského úřadu Louny sp. zn. MULN/2351/2019/SU/TK žalobkyně zmínila, že vyrozuměním ze dne 1. 3. 2019, č. j. MULNCJ 15882/2019, Městský úřad Louny shledal stížnost žalobkyně ze 14. 2. 2019 nedůvodnou. Stížnost však vyřizovala vedoucí odboru, proti němuž tato směřovala, což je dle žalobkyně nepřípustné porušení zákona. Ke spisu stejného úřadu sp. zn. MULN/2979/2019/SU/MK žalobkyně popsala, že

sdělením ze dne 12. 3. 2019, č. j. MULNCJ 19535/2019, Městský úřad Louny oznámil, že neshledal důvody k zahájení správního řízení z moci úřední. Žalobkyně však nenavrhla, aby tak daný úřad učinil z moci úřední. K písemnosti Městského úřadu Louny ze dne 27. 1. 2017, č. j. MULNCJ 8458/2017, žalobkyně uvedla, že byla informována o tom, že tento úřad po kontrole neohlášené provozovny umožnil společnosti Gregor Lenešice s.r.o. oznámit zahájení činnosti provozovny v č. p. XA zpětně dni 29. 4. 2016, přičemž nezjistil jiné porušení živnostenského zákona a že společnost Gregor Lenešice s.r.o. neprovádí autoservis, provádí pouze montáž plynových a tažných zařízení a jejich servis. Ke spisu žalovaného sp. zn. KUUK/490/2018/UPS žalobkyně konstatovala, že rozhodnutím ze dne 20. 2. 2019, č. j. KUUK/26684/2019/UPS, žalovaný zrušil rozhodnutí Městského úřadu Louny ze dne 13. 8. 2018 o dodatečném povolení stavby. Přípisem ze dne 13. 3. 2017, č. j. P-23/SCKZU/2017-4, pak žalovaný vyhodnotil stížnost žalobkyně ze dne 21. 2. 2017 jako nedůvodnou, přičemž uvedl, že při kontrole zahájené 24. 11. 2016 nebyla společností Gregor Lenešice s.r.o. předložena kolaudace provozovny a toto zjištění bylo postoupeno dne 13. 12. 2016 stavebnímu úřadu. Ten nezjistil, že by se v č. p. XA, na st. p. č. XB, nacházela provozovna, která by vyžadovala povolení stavebního úřadu. Sdělením ze dne 21. 5. 2018, č. j. 108/UPS/2018, žalovaný k návrhu žalobkyně ze dne 1. 3. 2018 po urgenci ze dne 6. 5. 2018 konstatoval, že Městský úřad Louny ve věci nepovolených staveb konal a nebyl nečinný. Žalobkyně v podání ze dne 23. 10. 2018 také argumentovala, že předmětem její žádosti ze dne 21. 11. 2017 bylo, aby Městský úřad Louny nařídil užívat dotčenou parcelu a stavby na ní v souladu s vymezeným účelem užívání a pozastavil výkon činností oprav a údržby vozidel na st. p. č. XB a ve stavbách na něm umístěných, ale těmito návrhy se sdělení žalovaného ze dne 21. 5. 2018 nezabývalo. Písemností ze dne 13. 12. 2018, č. j. 485/UPS/2018, žalovaný dále k urgenci žalobkyně ze dne 23. 10. 2018 uvedl, že Městský úřad Louny ve věci nepovolených staveb a užívání pozemku konal a nebyl nečinný; ani v tomto případě žalovaný nevypořádal hlavní část návrhu na opatření proti nečinnosti ze dne 1. 3. 2018. Přípisem ze dne 18. 12. 2018, č. j. 2546/SCKZU/2018-4, poté živnostenský odbor žalovaného vyhodnotil návrh na opatření proti nečinnosti ze dne 18. 11. 2018 tak, že Městský úřad Louny nebyl v dané věci nečinný. Uvedl, že nemůže nezapsat ohlášenou provozovnu do živnostenského rejstříku, dle stavebního úřadu je provozovna způsobilá dle § 17 odst. 4 živnostenského zákona a živnostenský úřad nemá právo jeho vyjádření zpochybňovat.

22. Současně žalobkyně doplnila, že společnost Gregor Lenešice s.r.o. má v živnostenském rejstříku zapsanu jedinou provozovnu pro živnost „Opravy silničních vozidel“, a to na adrese Říční 756, Louny, ale služby nabízí jediné na adrese Třebízského 467, Lenešice. To dle žalobkyně znamená, že skutečné místo provozování živnosti neodpovídá provozovně zapsané v živnostenském rejstříku a společnost nadále neoprávněně užívá k provozování autoservisu st. p. č. XB a stavby zde umístěné, nez kolaudované k podnikání, natož k provozování autoservisu.

Posouzení věci soudem

23. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili.
24. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.

25. Soud po přezkoumání skutkového i právního stavu věci a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není nedůvodná.
26. Úvodem soud připomíná, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační. Od žalobkyně, která vymezuje hranice soudního přezkumu, se tudíž oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za ni nesmí nahrazovat její projev vůle a vyhledávat vady napadeného správního aktu. Soud je totiž oprávněn, a současně povinen, přihlížet k vadám řízení vyjmenovaným v § 76 odst. 1 s. ř. s. ex officio, pouze tehdy, pokud brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, nebo např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, č. j. 3 Afs 136/2018-99). Jinak řečeno, žalobkyně je povinna jí spatřované důvody nezákonnosti žalovaného rozhodnutí správního orgánu v žalobě explicitně uvést a vymezit tím soudu rozsah kontroly správního rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74, nebo ze dne 30. 4. 2012, č. j. 4 As 5/2012-22). Soud je následně takovýmto vymezením žalobních bodů vázán, přičemž rozhodnutí nemůže (až na výjimky) přezkoumat z důvodů, které nebyly uplatněny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63). Jestliže žalobní bod nadepsaným požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, popř. v průběhu řízení dále doplněn (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 13. 6. 2007 č. j. 5 As 73/2006-121). Právě v tomto světle tedy zdejší soud přistoupil k vypořádání žalobkyní uplatněných námitek ve věci.
27. 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. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; 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.
28. Dle § 129 odst. 3 stavebního zákona stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území
Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení. Bude-li předmětem dodatečného povolení dokončená stavba uvedená v § 119 odst. 1, může stavební úřad po ověření splnění podmínek podle § 122 odst. 3 na žádost stavebníka současně samostatným výrokem rozhodnout o povolení užívání stavby a případně stanovit podmínky pro její užívání.

29. S ohledem na povahu argumentace žalobkyně považuje soud na tomto místě za vhodné upozornit též na skutečnost, že předmětem přezkumu v posuzované věci je pouze rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona tak, jak už toto bylo shora popsáno, resp. řízení, které bylo k jeho vydání vedeno. Soud proto připomíná, že rozsah jeho přezkumu je vymezen právě předmětem přezkoumávaného řízení. Naproti tomu tedy předmětem přezkumu v nyní řešeném případě není dřívější postup stavebního úřadu, či dokonce živnostenského úřadu, ve vztahu k historicky činěným podnětům (návrhům) ze strany žalobkyně s vazbou na dotčený st. p. č. XB v katastrálním území X. Takové úkony správních orgánů, případně i jejich nečinnost v kontextu jednotlivých podání žalobkyně, totiž mohly a měly být řešeny zcela samostatně, a to i v rámci samostatného přezkumu ve správním soudnictví, přičemž jejich zákonnost nyní nelze posuzovat při přezkumu rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.
30. Pokud tedy žalobkyně aktuálně namítla, že napadené rozhodnutí je důsledkem nezákonného postupu žalovaného, resp. stavebního úřadu, neboť postupoval v rozporu s § 133, § 134 odst. 4 a 5, jakož i § 129 odst. 1 stavebního zákona, pak je třeba uvést, že jakkoliv se nadepsané postupy dle stavebního zákona mohly týkat téže st. p. č. XB v katastrálním území X (resp. jednoho stavebního záměru), jedná se o samostatné úkony či řízení se zcela rozdílným účelem, v nichž se řeší odlišné skutkové a právní otázky. Zjednodušeně řečeno, pro posouzení dané věci jsou relevantní pouze důvody, pro které bylo rozhodnuto o dodatečném povolení dotčené stavby, nikoliv důvody týkající se nařízení jejího odstranění a jemu případně předcházející (popř. související) postupy stavebního úřadu. K tomu je možno poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, č. j. 6 As 129/2016-19, v němž bylo konstatováno, že „*řízení o dodatečném povolení stavby není součástí řízení o odstranění stavby. Na rozdíl od předešlé právní úpravy (...), současný stavební zákon vychází z toho, že i přes vzájemnou návaznost jde o samostatná řízení s odlišným předmětem. Tento aspekt byl ještě zdůrazněn novelou provedenou s účinností od 1. 1. 2013 zákonem č. 350/2012 Sb. (...) I před uvedenou novelou však judikatura dovodila, že podání žádosti o dodatečné povolení stavby má za následek zahájení nového řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214).*“ Vzhledem ke shora uvedenému se tedy soud již blíže nezabýval obecně uplatněnou žalobní argumentací ohledně nesprávného postupu žalovaného, resp. stavebního úřadu, podle § 133, § 134 odst. 4 a 5, a § 129 odst. 1 stavebního zákona, jakož ani tím, že správní orgány (tj. stavební a živnostenský úřad) měly opakovaně a dlouhodobě porušovat stavební a živnostenské předpisy, stejně jako správní řád, přičemž návrhy žalobkyně na opatření proti nečinnosti v souvislosti s dříve činěnými podněty, nikoliv tedy v rámci řízení o dodatečném povolení předmětné stavby, nebyly včas a řádně vypořádány formou

rozhodnutí, ale nižšími právními akty. Tato tvrzení totiž zjevně přesahují rámec právě nyní posuzované věci, jak už bylo ostatně výše popsáno.

31. V souvislosti s projednávaným případem soud zároveň upozorňuje na závěry plynoucí z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, že již samotným zařazením řízení podle § 129 odst. 3 do stavebního zákona zákonodárce jasně vyjádřil, že i nezákonně realizované stavby mohou být za splnění určitých podmínek dodatečně povoleny. Tyto podmínky jsou vymezeny v § 129 odst. 2 stavebního zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011-108). Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je tedy dodatečné zhojení závažné vady, kterou je vědomá ignorance zákona stavebníkem, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Jedná se tak o posouzení možnosti dodatečně povolit stavbu, přičemž je na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínek stanovených v § 129 odst. 2 stavebního zákona. Dodatečné stavební povolení může být vydáno jen při splnění podmínek stanovených stavebním zákonem a příslušným prováděcím předpisem, tj. pouze v případě, že stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby a předloží k ní podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba nebo její změna povoluje, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel při zahájení stavby zákon nerespektoval (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75). Je-li stavba dodatečně povolena, řízení o jejím odstranění je současně zastaveno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012-26).
32. Soud poté k námitce žalobkyně, že bylo napadené rozhodnutí vydáno v době, kdy Česká republika vzala st. p. č. XB v katastrálním území X do zástavy, a tudíž došlo k neplatnému disponování s exekvovaným majetkem, neboť Česká republika nebyla účastníkem tohoto řízení, uvádí, že z hlediska § 65 odst. 1 s. ř. s. může žalobu ve správním soudnictví podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu. Nejedná se však o generální soudní kontrolu zákonnosti správních rozhodnutí, což je ještě zdůrazněno § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. a § 72 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. V rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí je totiž poskytována ochrana veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001-67). V této souvislosti lze odkázat na rozsáhlou judikaturu správních soudů, např. na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, dle kterého „[s]oudní řád správní je svojí povahou „obránnou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ Nejvyšší správní soud dále v rozsudku ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, uvedl, že „[ž]alobní legitimace v řízení o přezkumu správního rozhodnutí podle ustanovení § 65 s. ř. s. se obecně vždy odvíjí od konkrétního poškození subjektivního

veřejného práva žalobce. Opačný postup by totiž vedl k tomu, že by každý mohl vystupovat jako univerzální dohlížitel na zákonnost postupu a rozhodnutí správních orgánů a z titulu tvrzeného poškození veřejného zájmu by tak mohl kdokoli vyvolat soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aniž by takovým rozhodnutím bylo dotčeno jeho konkrétní veřejné subjektivní právo. Ochrana „veřejného zájmu“ tak, jak se jí domáhá stěžovatelka v kasační stížnosti, není uložena soukromé osobě (...), ale je záležitostí příslušných orgánů státní správy, které do řízení formou závazných stanovisek tuto ochranu zájmů veřejnosti promítají. Výjimkou z výše uvedeného je oprávnění nejvyššího státního zástupce, veřejného ochránce práv a správního orgánu, o němž to stanoví zákon. Další výjimkou je pak z titulu ochrany veřejného zájmu účastenství konkrétního subjektu výslovně založené zákonem, ovšem pouze za účelem hájení těchto zájmů v řízení před správními orgány a následně i soudy (např. účast občanských sdružení chránících přírodu a krajinu za splnění zákonných podmínek). Stěžovatelka nepochybně takovým subjektem není. Rozsah skutečností, které byla jak v řízení před správními orgány, tak i v řízení před krajským soudem, oprávněna namítat, se primárně odvíjí od důvodu jejího účastenství v řízení před správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007-83.)“ Odkázat lze i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 10/2008-103, ve kterém bylo popsáno, že „[k]rajský soud přitom svůj závěr o nepřípustnosti zmíněných žalobních námitek opřel o úvahu, podle níž musí být z každé námítky uplatněné v žalobě zřejmé, jakým způsobem byl žalobce ve vztahu k dané námitce žalobou napadeným rozhodnutím nebo řízením, které mu předcházelo, zkrácen na svých právech (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Tomuto právním názoru lze v obecné rovině přisvědčit a potvrzuje ho i dosavadní judikatura správních soudů. Již Vrchní soud v Praze ve vztahu k předchozí právní úpravě správního soudnictví, která byla v tomto ohledu založena na obdobných principech, v rozsudku ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94-87, judikoval, že žalobce se může ve správním soudnictví domoci ochrany jen proti porušení těch vlastních práv, na nichž byl vydaným rozhodnutím sám zkrácen, žalobce tedy před správním soudem není oprávněn např. k tomu, aby si žalobou osvojil námitky třetích osob, uplatněné v řízení správním a týkající se porušení práv těchto osob, tím spíše tam, kde taková třetí osoba sama žalobu nepodala. Obdobně Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 25. 10. 2006, č. j. 15 Ca 144/2005-83, uvádí, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydaného ve sloučeném územním a stavebním řízení může žalobce namítat pouze porušení svých práv, a nikoli také práv jiného subjektu nebo veřejného zájmu, pokud nejde o subjekt, kterému ve správním řízení zvláštní zákon přiznává oprávnění prosazovat a obhajovat zájmy společnosti. Proto žalobce v řízení o žalobě nemůže namítat ani porušení práv jiných osob zúčastněných na řízení, a to i kdyby měly stejný zájem na vyhovění žalobě.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 102/2018-25).

33. Dle názoru zdejšího soudu je možno nadepsané judikturní závěry aplikovat i na nyní projednávaný případ týkající se dodatečného povolení stavby, byť si je soud plně vědom toho, že byly vysloveny povětšinou v rámci soudního přezkumu stavebního řízení. V této souvislosti je nicméně pro obě odkazovaná řízení stěžejním fakt, že námitky, které je účastník toho kterého řízení – zde žalobkyně jako vlastník sousední nemovitosti – oprávněn uplatnit, se musejí vždy vztahovat pouze k jeho veřejným subjektivním právům. Žalobkyni proto dle hodnocení soudu nepřislušelo v daném řízení vznášet námitky, které se týkaly účastenství České republiky v tomto správním řízení a existence zástavního práva České republiky ke st. p. č. XB v katastrálním území X. Pokud byly takové námitky v řízení o dodatečném povolení stavby uplatněny toliko ze strany žalobkyně, nebylo povinností žalovaného je věcně vypořádat, a nemůže tak učinit ani správní soud v soudním řízení správním, neboť jim neodpovídá žádné dotčené subjektivní právo žalobkyně. Pokud

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

by soud přiznal takto tvrzené žalobní námitce relevanci, přiznal by žalobkyni postavení univerzálního garanta zákonnosti postupu a rozhodnutí správních orgánů, které jí však nepřísluší (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010–71). Tento náhled na postavení žalobkyně v předmětném řízení ostatně správně naznačil už žalovaný v napadeném rozhodnutí.

34. V logice uspořádání žalobních tvrzení se soud dále zabýval námitkou týkající se vady výrokové části prvostupňového rozhodnutí, ve kterém nebyla zmíněna zastavěná plocha dodatečně povolované stavby, její rozměry a umístění na pozemku, přičemž zde absentovalo i uvedení změny projektové dokumentace z května roku 2019.
35. V této souvislosti soud předně upozorňuje, na již výše rekapitulovanou změnu (tj. doplnění výrokové části) prvostupňového rozhodnutí provedenou žalovaným ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Sám žalovaný tedy v rámci odvolacího řízení shledal, že výroková část rozhodnutí o dodatečném povolení stavby neobsahuje všechny náležitosti stanovené v § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a to v části konkrétního umístění stavby na pozemku a jejího prostorového řešení, přičemž tak tyto údaje o stavbě do obsahu výrokové části prvostupňového rozhodnutí doplnil. Stejně tak žalovaný napravil opomenutí stavebního úřadu ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí týkající se doplnění odkazu na projektovou dokumentaci z května roku 2019.
36. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že pokud odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze jde-li o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Citované ustanovení tedy dává odvolacímu správnímu orgánu jasné oprávnění opravit v rámci odvolacího řízení napadené rozhodnutí, aniž by věc vracel k opravě správnímu orgánu I. stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 7 As 32/2008-40). K tomu je příležitým poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, v němž bylo konstatováno, že „[d]ále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda změnou rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu je možné doplnit absentující výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Zde je nutno především zdůraznit, že správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna rozhodnutí ale spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Změna výroku navíc musí být podepřena vyložením důkazního a právního stavu a z nich vyplývajících odlišností mezi důvody rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně.“ Jak současně doplňuje komentářová literatura, změna rozhodnutí odvolacím orgánem by měla mít před zrušením a vrácením věci k novému projednání přednost, a to s ohledem na § 6 odst. 2 správního řádu. Odvolací orgán tak bude napadené rozhodnutí měnit zejména v těch případech, kdy

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

právní a věcné vady napadeného prvostupňového rozhodnutí je možné napravit na základě podkladů shromážděných v průběhu řízení na prvním stupni (srov. Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P., Škurek, M., Horzinková, E., Novotný, V., Sovová, O., Scheu, L.: *Správní řád. Praktický komentář*, Wolters Kluwer, Praha: 2020, k § 90).

37. Dle hodnocení soudu tak žalovaný mohl podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu v nyní projednávané věci sám meritorně rozhodnout, a to tak, že část odvoláním napadeného rozhodnutí změnil, resp. doplnil, způsobem již dříve popsáním. Změna prvoinstančního rozhodnutí přitom byla ve věci přípustná a zcela případná, neboť jí nebyla způsobena újma účastníkovi, jemuž by byla ukládána povinnost, přičemž byl napraven deficit rozhodnutí stavebního úřadu, a to zcela na základě podkladů shromážděných prvostupňovým správním orgánem ve spisové dokumentaci. Soud tudíž neshledal existenci překážky, která by takovému postupu v řešeném případě bránila.
38. Jestliže pak žalobkyně v tomto ohledu pouze naprosto obecně namítla, že se mohla v prvostupňovém řízení bránit jinak, znala-li by informace doplněné do výrokové části rozhodnutí o dodatečném povolení stavby až žalovaným, soud k tomu uvádí, že veškeré tyto skutečnosti tak, jak už byly výše uvedeny, jednoznačně vyplývaly z obsahu správního spisu (zejména z projektové dokumentace předmětné stavby), do kterého měla žalobkyně jako účastnice řízení možnost nahlédnout a s veškerými skutečnostmi se tak i seznámit. K jejich zjištění navíc nebylo najisto třeba žádných specifických (technických) znalostí či dovedností. Zdejší soud proto vyhodnotil postup žalovaného zákonným.
39. Soud následně k blíže nekonkretizované námitce žalobkyně, že v rámci odvolacího řízení žalovaný náležitě nevypořádal všechny jí uplatněné námitky, uvádí, že není jasné, která konkrétní odvolací námitka měla být v rámci daného řízení opomenuta, přičemž soud žádné takové pochybení v projednávaném případě neshledal.
40. Soud tak konstatuje, že je z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřejmé, z jakých skutkových zjištění žalovaný ve vztahu k jím vyhlášenému výroku vycházel a na základě jakého právního názoru k závěrům o něm dospěl, přičemž se z něj rovněž podává, proč žalovaný považoval námitky žalobkyně za nedůvodné, resp. za liché, a to i v návaznosti na specifické postavení žalobkyně v daném řízení. V tomto ohledu soud současně zdůrazňuje, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno pouze těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). Upozornit lze též na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 12. 5. 2010, č. j. 8 As 60/2009-73, dle kterého „*účelem soudního přezkumu není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy*“. V souvislosti s předmětnou námitkou soud také připomíná, že správní řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu představuje jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65), přičemž účelem řízení před odvolacím správním orgánem je napravovat případná pochybení správního orgánu prvního stupně. Jako jeden celek jsou tak vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2016, č. j. 2 Afs 143/2016-29).
41. Ve věci je dále nutno konstatovat, že zcela nekonkrétní odkaz žalobkyně na porušení § 3 a § 50 odst. 4 správního řádu soud vyhodnotil tak, že se nejedná o řádně uplatněný žalobní bod, neboť z něj není nijak patrné, jakých konkrétních nezákonností se měl

žalovaný (popř. stavební úřad) v projednávaném případě dopustit. Jinak řečeno, kterých zjištění, podkladů či postupů správního orgánu v rozporu se zákonem se namítaný nedostatek daného správního řízení týká, žalobkyně vůbec neuvedla. K odkazům žalobkyně na historicky nesprávný postup žalovaného v souvislosti s dotčenou stavbou se přitom soud vyjádřil už výše, přičemž tedy opětovně upozorňuje na výklad stran přezkumu dané věci s ohledem na její předmět.

42. K samotným náležitostem žalobních bodů pak soud uvádí, že se těmito zabýval už rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, ve kterém uvedl, že *„[ž]alobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. (...) Právě vyslovené závěry však neznamenají, že bezvadným žalobním bodem je pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona. (...) Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, vždyť přece i nadále platí, že soud zná právo.“* K totožným závěrům dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu i v usnesení ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Azs 65/2017 – 72, v němž konstatoval, že *„[ž]alobní bod (...) nemůže ustát jen na obecných odkazech na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami“*. V nyní projednávaném případě přitom zdejší soud neměl žádného důvodu se od výše citovaných závěrů odchýlovat.
43. V této souvislosti soud zároveň konstatuje, že není oprávněn namísto žalobkyně jakkoliv podřazovat pod obecná tvrzení obsažená v žalobě naprosto konkrétní skutečnosti plynoucí z obsahu soudního či správního spisu. Za takové situace jsou tudíž tvrzení žalobkyně v nadepsané části soudně nepřezkoumatelná pro neurčitost a nejedná se tak o řádně uplatněný žalobní bod ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Odkázat je v tomto ohledu možno i na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, z něhož se podává, že *„[n]ení naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“*
44. Shora popsanou optikou je pak nutno nahlížet i na obecně uplatněnou námitku žalobkyně o porušení § 129 odst. 3 písm. a) a c) stavebního zákona, k němuž mělo dojít tím, že stavební úřad dodatečně povolil stavbu s účelem podnikatelským, avšak podmínkám nadepsaného ustanovení by dle žalobkyně předmětná stavba nevyhovovala, ani pokud by byla nepodnikatelská.
45. V tomto kontextu soud předně upozorňuje na fakt, že ze spisové dokumentace je zřejmé, že se v daném případě jednalo o dodatečné povolení stavby – garáž s dílnou, kanceláří a skladem nářadí u rodinného domu XA. Konkrétně v projektové dokumentaci – průvodní zprávě a souhrnné technické zprávě – se uvádí účel užívání stavby toliko jako *„parkování jednoho osobního automobilu a využití jako dílna“*. Z žádného podkladu založeného ve správním spisu přitom neplyne, že by daná stavba měla sloužit podnikatelskému účelu, resp. takto nebyla ani v rámci přezkoumávaného řízení povolována. Poukázat je v tomto ohledu možno i na obsah protokolů o úkonech ze dne 22. 6. 2018 a dne 9. 7. 2019 (o ohledání na místě), včetně pořízené fotodokumentace, z nichž neplyne, že by měla být

předmětná svatba užívána pro podnikatelské účely, resp. že by tato skutečnost byla stavebním úřadem na místě zjištěna. Sám stavebník ostatně do protokolu o úkonech ze dne 9. 7. 2019 výslovně uvedl, že provozuje podnikání společnosti Gregor Lenešice s.r.o. v Lounech na adrese Říční 756 a v č. p. XA je toliko sídlo jmenované společnosti. V rámci přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí tak nebylo možno přisvědčit tvrzení žalobkyně, že skutečný účel dodatečně povolené stavby je jiný než stavebníkem deklarovaný v dotčeném řízení.

46. Nutno poté zmínit, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým, v němž musí stavebník prokázat splnění požadavků stanovených právě v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Stavební úřad tudíž povoluje určitou stavbu tak, jak je tato stavebníkem popsána v podané žádosti a jak ji blíže definuje a specifikuje předložená projektová dokumentace - tj. včetně jasně popsaného účelu užívání. Případné budoucí protiprávní jednání stavebníka týkající se užívání takto dodatečně povolené stavby v rozporu s deklarovaným a povoleným účelem přitom nelze v daném řízení předjímat (resp. v napadeném rozhodnutí reflektovat), neboť by se jednalo toliko o ničím nepodloženou fabulaci možného budoucího stavu. Jakékoliv budoucí jednání v rozporu s právními předpisy, resp. vydaným dodatečným povolením stavby, vztahující se k dotčené stavbě pak může a mělo by být ze strany správních orgánů řešeno prostřednictvím tomu odpovídajících nástrojů obsažených mj. právě i ve stavebním zákoně. Nastane-li tedy žalobkyní předjímané závadové jednání stavebníka stran užívání dotčené stavby v rozporu s jejím schváleným účelem, bude nájisto možno, aby na takovou situaci správní orgány bezprostředně reagovaly za užití tomu určených právních nástrojů, avšak již v rámci samostatných postupů či vedených řízení.
47. Soud přitom v kontextu řešené námitky neshledal, že by ve věci došlo k porušení § 129 odst. 3 písm. a) a c) stavebního zákona tím, že stavební úřad dodatečně povolil předmětnou stavbu s nepodnikatelským účelem (tj. jak tato byla deklarována). K tomu lze poukázat na skutečnost, že v průběhu daného řízení seznatelně došlo k prověření splnění podmínek stanovených v nadepsaném ustanovení. Konkrétně lze zmínit obsah správního spisu, a to závazné stanovisko Městského úřadu Louny, odboru územního plánování, ze dne 21. 5. 2018, č. j. MULNCJ 39440/2018, dle jehož odůvodnění je předmětný stavební záměr (dle doložené projektové dokumentace) z hlediska souladu s politikou územního rozvoje České republiky, zásadami územního rozvoje Ústeckého kraje, územním plánem a cíli a úkoly územního plánování, přípustný. Soulad dotčené stavby s obecnými požadavky na výstavbu v rámci předmětného řízení poté přezkoumal stavební úřad, který zjistil, že jejím uskutečněním nebo užíváním nejsou ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem, předpisy vydanými k jeho provedení a zvláštními předpisy, což bylo splněno vedle požadavků na umístování staveb, komunikačního napojení, napojení na síť technického vybavení a požadavků z hlediska požární bezpečnosti i z hlediska požadavků na zachování kvality prostředí a vlivu stavby na životní prostředí. Stavební úřad zároveň zajistil vzájemný soulad předložených závazných stanovisek dotčených orgánů vyžadovaných zvláštními předpisy, přičemž je zahrnul do podmínek rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Blíže nekonkretizovanou námitku žalobkyně stran porušení § 129 odst. 3 písm. a) a c) stavebního zákona tak zdejší soud vzhledem ke skutečnostem plynoucím z obsahu správního spisu shledal nedůvodnou. Ostatně sama žalobkyně ani konkrétně nepopsala (a nedoložila) žádné relevantní skutečnosti, které by měly v souvislosti s danou stavbou vést právě k nenaplnění § 129 odst. 3 písm. a) a c) stavebního zákona.

48. Vycházejí z již dříve uvedeného soud dále přistoupil k hodnocení námitky, že žalovaný bez vážného důvodu aplikoval § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb., při rozhodování o odstupové vzdálenosti dodatečně povolované stavby, přestože nebyla splněna podmínka, že stavba musí souviset s užíváním rodinného domu.
49. Podle § 25 odst. 6 nadepsané vyhlášky je možno s ohledem na charakter zástavby umístit až na hranici pozemku rodinný dům, garáž a další stavby a zařízení související s užíváním rodinného domu. V takovém případě nesmí být ve stěně na hranici pozemku žádné stavební otvory, zejména okna, větrací otvory; musí být zamezeno stékání dešťových vod nebo spadu sněhu ze stavby na sousední pozemek; stavba, její část nesmí přesahovat na sousední pozemek.
50. Žalobkyně tedy svoji námitku směřovala toliko k nesplnění podmínky, že dodatečně povolovaná stavba nesouvisí s rodinným domem. Jak už bylo nicméně popsáno, z obsahu správního spisu a projektové dokumentace je jednoznačně zřejmé, že předmětem žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby je garáž s dílnou, kanceláří a skladem nářadí u rodinného domu XA. Účelem užívání této stavby má být parkování jednoho osobního automobilu a využití jako dílna. V projednávaném případě se tak z obsahu spisové dokumentace seznatelně podává jak funkční, tak i stavebně technické propojení předmětné stavby s rodinným domem stavebníka. I zde je přitom znovu třeba zmínit, že možné budoucí nelegální jednání stavebníka stran užívání dodatečně povolené stavby v rozporu s povoleným účelem nelze v daný moment jakkoliv předjímat.
51. Obsahem projektové dokumentace pak bylo v řešeném případě též doloženo splnění podmínek, že ve stěně na hranici pozemku žalobkyně nejsou žádné stavební otvory, přičemž je zamezeno i stékání dešťových vod nebo spadu sněhu z dotčené stavby na pozemek žalobkyně a tato stavba, ani její část, nepřesahuje na sousední pozemek žalobkyně. Aplikace § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb. současně byla možná i s ohledem na fakt, že to umožňoval charakter zástavby. V daném ohledu se z prvostupňového rozhodnutí podává, že stavební úřad ve svém hodnocení věci vycházel mj. ze závazných stanovisek dotčených orgánů. Dále je patrné, že se zabýval vzhledem místní zástavby (zejména stavbou rodinného domu stavebníka a sousední budovy žalobkyně) a jejich charakterem, jenž odpovídá řadové zástavbě. Podle zdejšího soudu jsou tedy nosné důvody prvostupňového rozhodnutí v této části rovněž dostatečně patrné. Z napadeného rozhodnutí žalovaného je poté seznatelné, že se žalovaný s posouzením charakteru zástavby prvostupňovým orgánem zcela ztotožnil. Toto hodnocení správních orgánů je přitom doloženo obsahem správního spisu, a to výstupy z katastru nemovitostí ve spojení s pořízenou fotodokumentací. Z uvedených podkladů se totiž jasně podává fakt, že rodinné domy č. p. XA (ve vlastnictví stavebníka) a č. p. XF (ve vlastnictví žalobkyně), včetně dalších staveb s tímto domem souvisejících, jsou umístěny na společné hranici pozemků a tvoří tak charakter odpovídající právě řadové zástavbě. S ohledem na uvedené skutečnosti proto nelze konstatovat, že by dotčená stavba vybočovala z charakteru zástavby stávající. Správní orgány se tedy nedopustily nezákonnosti, jestliže za daných okolností na věc aplikovaly § 25 odst. 6 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
52. Nad rámec shora uvedeného soud pro úplnost uvádí, že je jistě pravdou, že každá taková stavba bude žalobkyni více či méně omezovat, nicméně je nutno zdůraznit, že to byla sama žalobkyně (případně její právní předchůdci), kdo svou stavbu v minulosti umístil na hranici dotčených pozemků, přičemž tedy žalobkyně nemohla rozumně předpokládat, že její soused nechá nemalou část svého pozemku trvale nevyužitou. Je třeba připomenout, že stavební činností realizuje stavebník své základní (vlastnické) právo a jeho omezení je Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

možné pouze z významných a řádně podložených důvodů. Žalobkyně však žádné dostatečně významné důvody neuvedla, přičemž v postupu správních orgánů v rámci dodatečného povolení předmětné stavby soud neshledal nezákonnost. Ničím nepodložené a obecné argumenty stran dotčení vlastnického práva žalobkyně tak nejsou za ve věci zjištěného stavu a vzhledem k výše popsaným důvodům natolik pádné, aby ospravedlnily takové omezení vlastnického práva stavebníka, jakého se žalobkyně fakticky domáhá. Správní orgány obou stupňů tedy dle názoru soudu v nyní projednávaném případě postupovaly v souladu se zákonem i vyhláškou, pokud danou stavbu dodatečně povolily.

53. Závěrem soud uvádí, že v nyní projednávaném případě dokazování neprováděl, ač byl v žalobě, vyjma samotného správního spisu vedeného v dané věci, žalobkyní navržen též důkaz spisovou dokumentací (popř. i jednotlivými přípisy) Městského úřadu Louny a žalovaného, specifikovanou již v části „*Další vyjádření žalobkyně*“ tohoto rozsudku. Soud k tomu opětovně zdůrazňuje závěry týkající se předmětu nyní vedeného řízení, a tedy i stran okolností rozhodných pro možnost posouzení této věci. Předmětem přezkumu v posuzované věci přitom bylo pouze namítané rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Irelevantními tak zůstaly skutečnosti vztahující se k dřívějším postupům či jiným vedeným řízením správních orgánů, byť tyto mohly mít vazbu ke st. p. č. 441 v katastrálním území Lenešice. Z tohoto důvodu tedy soud pro zjevnou nadbytečnost neprovedl navrhované důkazy nad rámec obsahu samotného správního spisu pořízeného v řešeném případě. K navrženému důkazu správním spisem, resp. listinami, které jsou jeho obsahem, je pak třeba uvést, že vychází-li soud ve správním soudnictví z údajů a listin obsažených ve správním spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu § 52 s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75). Obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) tudíž nelze považovat bez dalšího za důkaz. Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením řízení správního, přičemž správní spis je obrazem a výsledkem správního řízení, dokládající skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 3 Afs 194/2017-25).
54. S ohledem na vše výše uvedené tak soud uzavírá, že neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Soud tudíž žalobu v mezích žalobních bodů vyhodnotil jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
55. Současně soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, přičemž tento ani jejich náhradu nepožadoval.

Poučení:

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

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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

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.

Ústí nad Labem 20. prosince 2022

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.
předseda senátu