



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **P. K.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Petrem Mikyskem
sídlem Boleslavská 2178/13, Vinohrady, Praha 3

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Smíchov, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2021, č. j. 105178/2021/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2021, č. j. 105178/2021/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Petra Mikyska.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí

Shodu s prvopisem potvrzuje: L. K. U.

(dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Jesenice (dále jen „stavební úřad“, ze dne 23. 2. 2021, č. j. MěÚJ/02555/2021/Vit (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 403/2020 Sb. (dále jen „stavební zákon“) nařídil žalobci odstranění stavby dílny o půdorysu cca 6,5 x 6,7 m a výšce 3,3 m umístěné na pozemku parc. č. XA a stavby kůlny s garáží o půdorysu 6,82 x 15,97 m a výšce cca 4 m umístěné na pozemku parc. č. XB, obě v katastrálním území X v obci X (dále společně jen „sporné stavby“; všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku jsou ve stejném katastrálním území).

2. Žalobce namítá, že je napadené rozhodnutí nezákonné. Již v odvolání namítal, že i kdyby byly sporné stavby postaveny bez příslušného povolení, jde o stavby, které nezasahují závažným způsobem do veřejného práva či do práv jiných subjektů a které nezbavují jiné subjekty právní ochrany. Odstranění takových staveb by podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. I. ÚS 1956/19, bylo zcela nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva majitele. Touto námitkou se žalovaný vůbec nezabýval, přestože současný stav, který je výsledkem okolností, které provázely změny vlastnictví a hranic pozemků v dané lokalitě v průběhu cca 29 let (majetkové převody, slučování, rozdělování, prodej a koupě různých pozemků a jejich částí), nelze klást k tíži žalobce. Žalovaný neuvádí, že by stavební povolení ke sporným stavbám nikdy neexistovala, ale že se nedochovala v archivu. I přes existenci povinnosti vlastníků staveb uchovávat stavební dokumentaci – které právní předchůdci žalobce nejspíš nedostáli – jsou to stavební úřady, které mají primární povinnost dokumentaci staveb uchovávat.
3. Žalobce dále namítá, že jedinými podklady rozhodnutí jsou letecké mapy, které ale nejsou způsobilými důkazy, protože na nich není vyznačeno datum, kdy měly být pořízeny, ani osoba, která je pořídila a zařadila do spisu. Není z nich ani zřejmé, zda skutečně zachycují stav lokality v tvrzených obdobích či který konkrétní den v daném roce zachycují. I tuto námitku žalovaný zcela ignoroval. Správní řízení provázely procesní vady, které také žalobce namítl v odvolání. Ty spočívají v neprovedení důkazů v řízení. Důkazy musejí být provedeny buď na ústním jednání, nebo podle § 51 odst. 2 správního řádu provedením důkazu mimo ústní jednání; ani jedno v projednávané věci neproběhlo. Správní orgány rovněž zkrátily práva žalobce tím, že mu v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu nedaly možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhuje její zamítnutí. Nesouhlasí s tvrzením, že stavby postavené bez příslušného povolení nezasahují závažným způsobem do veřejného práva či do práv jiných subjektů a nezbavují jiné subjekty právní ochrany. Realizace staveb bez povolení je přestupkem a jde o nežádoucí stav. K tvrzení, že povinny uchovávat dokumentaci staveb jsou primárně stavební úřady, žalovaný odkázal na povinnost stavebníka podle § 154 odst. 1 stavebního zákona. Stavební úřad před zahájením řízení o nařízení odstranění stavby prověřuje, zda v jeho evidenci a archivu nejsou doklady k dané stavbě. Nenalezne-li je, oznámí šetření na místě stavby a vyzve stavebníka, aby předložil veškeré doklady, které ke stavbě má. Z těchto dokladů pak zkoumá, zda není důvod se domnívat, že stavba byla v minulosti povolena. Žalobce žádné písemnosti nepředložil. Skutečnost, že nemovitost byla několikrát předmětem změny vlastnických práv, nemůže být omluvou pro stavbu realizovanou bez povolení. Snímky pozemkové mapy

(ortofotomapy) založené ve správním spise, stavební úřad použil při odůvodnění toho, jak dané objekty posuzoval v časové řadě, jak žalobce uváděl v doplnění žádosti o vydání potvrzení existence staveb ze dne 6. 10. 2020. Tyto snímky nejsou stěžejním podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Ani stavební úřad, ani žalovaný svá rozhodnutí na mapových podkladech nestaví. Rozhodující je skutečnost, že žalobce nepředložil žádný dokument, z něhož by plynulo, že sporné stavby byly povoleny. Žalobce ani nepožádal o dodatečné povolení stavby. Žalobce jistě ví, že je třeba povolení, protože k ostatním stavbám na pozemku si potřebné povolení opatřil. Vytýkaná procesní pochybení nejsou v žalobě specifikována. V odvolání žalobce namítal, že nebyl vyrozuměn o doplnění spisu o letecké snímky. Tyto snímky nejsou stěžejním podkladem rozhodnutí. Tyto snímky jsou běžně veřejně dostupné. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že rozhodnutí stavebního úřadu nemusí být podrobně odůvodněno.

5. Žalobce v replice mimo jiné zdůrazňuje, že podstata jeho námítky tkví v tom, že sporné stavby, i kdyby byly realizovány bez stavebního povolení, nezasahují závažným způsobem do veřejného práva či do práv jiných subjektů a nezbavují jiné subjekty právní ochrany. Touto námitkou se žalovaný nezabýval a ani v tomto řízení ji nevyvrací. Nebyl to žalobce, kdo současný stav zavinil, neboť ten je výsledkem okolností, které provázely změny vlastnictví a hranic pozemků v dané lokalitě v průběhu 29 let, a žalobce jej „zdedil“. Tento „zdeděný“ stav je možnou příčinou toho, že se stavební povolení ke sporným stavbám u vlastníků nedochovala. Žalobce si je vědom své povinnosti uchovávat dokumentaci ke stavbám, přesto trvá na tom, že primární povinnost mají stavební úřady. Žalovaný překvapivě tvrdí, že on ani stavební úřad rozhodnutí nestaví na mapových podkladech (které jsou nezpůsobitelné jako důkazy). Opak je pravdou. Závěr prvostupňového rozhodnutí, že sporné stavby vznikly v letech 2018 a 2019, se opírá pouze o letecké mapy. Sám žalovaný to v napadeném rozhodnutí potvrdil.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

6. Ze správního spisu vyplývá, že oznámením ze dne 20. 11. 2020, č. j. MěÚJ/13291/2020/Vit, stavební úřad oznámil žalobci zahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ohledně následujících staveb:
- dílny o půdorysu cca 6,5 m x 6,7 m a výšce cca 3,3 m s přistavěným komínem na severní straně umístěné na pozemku parc. č. XA ve vzdálenosti cca 0,5 m od společné hranice s pozemkem parc. č. 436/27 a cca 13,5 m od rekreačního objektu č. ev. 119 na pozemku parc. č. st. XC (dále jen „dílňa“);
 - kůlny s garáží o půdorysu 6,82 m x 15,97 m a výšce cca 4 m, umístěné na pozemku parc. č. XB ve vzdálenosti 2 m od společné hranice s pozemkem parc. č. 436/46 a 1 m od společné hranice s pozemkem parc. č. XD (dále jen „kůlna s garáží“).
7. Součástí správního spisu je protokol ze dne 15. 6. 2020, č. j. MěÚJ/06883/2020/Vit, o kontrolní prohlídce pozemků parc. č. XA a parc. č. XB, jejichž vlastníkem je žalobce. Účelem kontrolní prohlídky bylo prověření žádosti žalobce o „potvrzení existence stavby“ na pozemku parc. č. XB a prověření legálnosti staveb na uvedených pozemcích. Stavební úřad zjistil, že na pozemku parc. č. XB se nachází kůlna s garáží, jejíž půdorys odpovídá geometrickému plánu č. XE, předloženému žalobcem k žádosti. Stavební úřad upozornil žadatele, že pro tuto stavbu nenalezl ve svém archivu žádný doklad. Dále zjistil,

že na pozemku parc. č. XA se v blízkosti povolené garáže nachází dílna. Ani pro tuto stavbu nebyl nalezen žádný doklad.

8. Součástí správního spisu jsou dále geometrický plán pro vyznačení budovy č. 1601-319/2019 vyhotovený společností G E O K A spol. s r.o., IČO: 49826433, a ověřený Ing. J. R. a výřez katastrální mapy se zakreslenými stavbami dílny, kůlny s garáží a garáže (povolená). Správní spis dále obsahuje satelitní snímky lokality: snímek s překryvem katastrální mapy ručně popsáný „*Letecká 2000 – MYSIS*“ a šest leteckých snímků z internetové stránky Mapy.cz, na nichž je uvedeno, že zachycují stav ke dni 12. 10. 2019, 31. 8. 2016, 7. 7. 2015, k roku 2011 a v období let 2004 až 2006 a 2001 až 2003.
9. Stavební úřad rozhodl prvostupňovým rozhodnutím tak, jak je uvedeno v bodu 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění nejprve zrekapituloval zjištění plynoucí z protokolu ze dne 15. 6. 2020. Konstatoval, že jak pro dílnu, tak pro kůlnu s garáží nenalezl žádné opatření či rozhodnutí, které by opravňovalo k jejich realizaci, a ani žalobce takové listiny nepřeložil. Ten pouze tvrdil, že se sporné stavby na pozemcích nacházely již v roce 2007, kdy je nabyly do vlastnictví. Stavební úřad se proto stavbami dále zabýval a z veřejně přístupné letecké mapy z roku 2018 (z 31. 8. 2016 – pozn. soudu) zjistil, že dílna se tehdy na pozemku nenacházela; na snímku z roku 2019 je již realizována. Uzavřel tedy, že vznikla v letech 2018 až 2019. Vzhledem k zastavěné ploše (43 m²) vyžadovala územní souhlas a souhlas s ohlášenou stavbou, nebo společný souhlas, případně rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení, nebo společné rozhodnutí. Jelikož takové rozhodnutí či opatření vydáno nebylo, jde o stavbu provedenou bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním zákonem. Kůlna s garáží se podle leteckých map do roku 2018 (do 31. 8. 2016 – pozn. soudu) na pozemku parc. č. XB nenacházela. Na snímku z roku 2000 lze rozpoznat střechu menší stavby blíže k západní straně pozemku o půdorysu cca 3 x 11 m – její západní část je kryta světle červenou střechou o rozměrech cca 3 x 6 m a východní část tmavou střechou o rozměrech cca 3 x 5 m. V tomto půdorysu jde zřejmě o stavbu historickou, kterou lze považovat za legální. Tato stavba se nachází ještě na snímcích z let 2003 a 2006. Na snímku z roku 2012 (2011 – pozn. soudu) se již nachází jednolitá střecha stavby o půdorysu cca 12 x 7 m. Mezi lety 2006 a 2012 (2011 – pozn. soudu) tedy zřejmě došlo k odstranění původní stavby a na jejím místě byla postavena stavba nová. Taková změna vyžadovala územní rozhodnutí a stavební povolení, a to jak podle stavebního zákona, tak podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 1. 7. 2006. Tato stavba je rozpoznatelná ještě na snímcích z let 2015 a 2018 (ze 7. 7. 2015 a 31. 8. 2016 – pozn. soudu). Na snímku z roku 2019 se již nachází jednolitá tmavě červená střecha stavby, jejíž půdorys a provedení odpovídají stavu zjištěnému stavebním úřadem při kontrolní prohlídce dne 15. 6. 2020. Podle zjištění při kontrolní prohlídce má kůlna s garáží nové základy a novou nosnou konstrukci ne starší než 10 let. Kůlna s garáží ani ve svém vnitřním členění neobsahuje původní stavbu o půdorysu cca 3 x 11 m a nebylo pro ni vydáno žádné rozhodnutí podle stavebního zákona. Stavební úřad uzavřel, že kůlna s garáží vznikla postupným vývojem v letech 2006 až 2019, a to tak, že původní stavba byla zbourána a zcela zanikla v letech 2006 až 2012 (2011 – pozn. soudu). V tomto období byla na místě původní stavby postavena stavba zcela nová, která byla následně v letech 2018 (31. 8. 2016 – pozn. soudu) až 2019 rozšířena do současného stavu. Provedení kůlny s garáží vyžadovalo v každé fázi vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, což se nestalo. Jde proto o stavbu nepovolenou.

10. Žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí podal odvolání. V něm uplatnil obdobnou argumentaci jako v žalobě. Namítal, že odstranění sporných staveb je s ohledem na nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1956/19 nepřiměřeným zásahem do jeho vlastnického práva a odvolával se na složité okolnosti změn vlastnictví a hranic v dané lokalitě. Namítal, že letecké mapy nejsou způsobilým důkazem a že nebyly v řízení řádně provedeny, a proto by k nim nemělo být přihlíženo. Namítl též, že mu nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
11. Správní spis dále obsahuje stanovisko stavebního úřadu k podanému odvolání ze dne 29. 3. 2021, č. j. MěÚJ/04132/2021/Vit, v němž se stavební úřad podrobně vyjádřil k odvolacím námitkám žalobce.
12. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, jak je uvedeno v bodu 1 tohoto rozsudku. V jeho odůvodnění mimo jiné uvedl, že žalobce nesplnil povinnost, kterou mu ukládá § 125 odst. 1 stavebního zákona. Jelikož další stavby u objektu k rekreaci již nelze povolit, nevyzval stavební úřad žalobce k pořízení tzv. pasportu staveb. Žalobce neprokázal, že by sporné stavby byly povoleny. S ohledem na § 125 odst. 1 stavebního zákona by na tom nic nezměnilo, pokud by sporné stavby nabyly od předchozího vlastníka. K námitce, že žalobce nebyl seznámen s leteckými snímky, žalovaný uvedl, že jde o veřejně dostupné materiály, které stavební úřad použil při odůvodnění, jak sporné stavby posuzoval v časové řadě, jak žalobce uváděl v doplnění žádosti o vydání potvrzení existence staveb ze dne 6. 10. 2020. S těmito podklady byl navíc žalobce prokazatelně seznámen ve sdělení stavebního úřadu ze dne 6. 11. 2020, č. j. MěÚJ/12782/2020/Vit, v řízení vedeném pod sp. zn. SÚ/0421/2020/Vit. Žádné nové důkazy stavební úřad nepořizoval a žalobce byl oznámením o zahájení řízení poučen o svých právech, včetně práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Žalovaný zdůraznil, že rozhodnou skutečností je, že ke sporným stavbám se nedochovaly žádné doklady, a stavební úřad proto musel nařídít jejich odstranění. Žalobce má povědomí o územním plánu a právní úpravě, neboť požádal o dodatečné povolení změny rekreačního objektu. Z doplnění žádosti o „potvrzení existence stavby“ ze dne 6. 10. 2020 je též zřejmé, že mu je známo, že další stavby na pozemku nejsou v souladu s územním plánem, který stanoví koeficient zastavěnosti 20 %. Zřejmě proto nepodal žádost o dodatečné povolení stavby.

Posouzení žaloby soudem

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 76 odst. 1 s. ř. s.
14. Žaloba je důvodná.
15. Podle § 68 odst. 3 věty první správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

16. Podle § 36 odst. 3 věty první správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
17. Žalobce namítá, že žalovaný se vůbec nezabýval dvěma odvolacími námitkami, a sice námitkou nepřiměřeného zásahu do práv žalobce založenou na závěrech nálezu Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 1956/19 a námitkou nezpůsobilosti leteckých map jako důkazů. Žalovaný dále nedostatečně reagoval na námitky ohledně procesních vad, konkrétně, že stavební úřad řádně neprovedl důkazy a že v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu nedal žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
18. Požadavek, aby se správní orgán v odůvodnění rozhodnutí vypořádal se všemi námitkami, návrhy a vyjádřeními účastníka řízení, plyne z § 68 odst. 3 správního řádu. Pokud se správní orgán v rozhodnutí o odvolání nevypořádá s uplatněnými námitkami, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45]. Nedostatky odůvodnění rozhodnutí, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, přitom nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k žalobě (tím spíše ve stanovisku prvostupňového správního orgánu k odvolání). Soud totiž vychází výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkouvává (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58). O nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů jde tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
19. Naopak pokud se správní orgán podstatou námitky zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí nejde. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat, například opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat a neučiní tak ani implicitně (srov. rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). O nepřezkoumatelnost nejde ani tehdy, pokud je námitka, kterou správní orgán pominul, pro posouzení věci zjevně irelevantní (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31).

20. Soud konstatuje, že napadené rozhodnutí skutečně neobsahuje žádné úvahy, které by byt jen obecně reagovaly na námitku žalobce, že odstranění sporných staveb nařízené prvostupňovým rozhodnutím představuje za daných okolností nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva. Žalovaný se nikterak nevyjádřil k námitce žalobce, že sporné stavby nezasahují závažným způsobem do veřejného práva či do práv jiných subjektů ani nezbavují jiné subjekty právní ochrany. Z napadeného rozhodnutí proto není zřejmé, že by se žalovaný podstatou této námitky byt jen implicitně zabýval. Pouze stručně se k této námitce vyjádřil až ve vyjádření k žalobě. Z výše uvedeného však plyne, že vyjádřením k žalobě již nelze zhojit chybějící náležitosti odůvodnění napadeného rozhodnutí.
21. K témuž závěru soud dospěl i ohledně odvolací námitky žalobce, že letecké snímky nejsou způsobilými důkazy. Žalovaný se sice v napadeném rozhodnutí k leteckým snímkům vyjádřil, ovšem výhradně ve vztahu ke zkrácení na právech žalobce tím, že s nimi nebyl seznámen. Žalovaný zdůrazňuje, že zásadní pro vydání prvostupňového rozhodnutí je absence dokladů ke sporným stavbám. Ve vyjádření k žalobě pak přímo uvedl, že letecké snímky nejsou stěžejním podkladem a že ani on, ani stavební úřad na nich svá rozhodnutí nestaví. S tímto tvrzením nelze souhlasit, neboť výhradně na poznatcích získaných právě z leteckých snímků spočívají závěry stavebního úřadu o tom, kdy sporné stavby vznikly a že v té době vyžadovaly povolení nebo jiné opatření stavebního úřadu. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevyjádřil k námitce nezpůsobilosti leteckých snímků jako důkazu ani obecně, ani konkrétně nereagoval na důvody, pro které považuje letecké snímky za nezpůsobilý důkaz žalobce. S ohledem na uvedené soud uzavřel, že žalovaný v napadeném rozhodnutí opomněl zcela (tedy i implicitně) reagovat také na tuto odvolací námitku, čímž zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností.
22. Uvedené nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí považuje soud za zvláště závažné vzhledem k tomu, že k oběma odvolacím námitkám se podrobně vyjádřil stavební úřad ve svém stanovisku k odvolání žalobce ze dne 29. 3. 2021. Již z výše uvedených úvah týkajících se požadavků na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů však vyplývá, že takovým způsobem nemohou být nahrazeny nedostatky prvostupňového ani napadeného rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí je proto důvodná.
23. Žalobce dále namítá, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s odvolacími námitkami ohledně procesních vad, konkrétně že stavební úřad řádně neprovedl důkaz leteckými snímky a v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu nedal žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. V tomto bodě však nelze se žalobcem souhlasit. Důvody, pro které žalovaný nepovažoval tuto argumentaci za správnou, vysvětlil na str. 4 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že s leteckými snímky jako s podklady rozhodnutí byl žalobce seznámen v řízení vedeném pod sp. zn. SÚ/0421/2020/Vit, a to sdělením stavebního úřadu ze dne 6. 11. 2020, č. j. MěÚJ/12782/2020/Vit; v předcházejícím řízení žádné nové důkazy nepořizoval; oznámením o zahájení řízení ze dne 20. 11. 2020 byl žalobce poučen mimo jiné o právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.
24. Tato část odůvodnění napadeného rozhodnutí vyjadřuje srozumitelnou (byť stručnou) úvahu žalovaného o tom, proč nepovažoval za nutné provedení důkazu leteckými snímky při ústním jednání nebo postupem podle § 51 odst. 2 správního řádu a proč nespatořoval pochybení v tom, že žalobce nebyl vyzván, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí. Ve vztahu k těmto dvěma odvolacím námitkám je proto napadené rozhodnutí přezkoumatelné a tato námitka není důvodná. Jde-li pak o věcné posouzení těchto závěrů, uvádí soud následující:

25. V neprovedení důkazů při ústním jednání nebo postupem podle § 51 odst. 2 správního řádu soud procesní vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí, neshledal. Jak shrnul NSS v rozsudku ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 33/2016-53, „*pokud správní orgán splní dvě podmínky, kterými jsou: (i) založení listiny do spisu podle § 17 odst. 1 správního řádu a (ii) účastník řízení má možnost se s těmito listinami seznámit při nablížení do spisu podle § 36 odst. 3 správního řádu, lze provádět dokazování i jednoduše tím, že je listina vložena do spisu*“. V projednávané věci považuje soud tyto požadavky za splněné, neboť letecké snímky byly od počátku řízení součástí správního spisu, a žalobce tak měl možnost se s nimi seznámit. V tom, že stavební úřad letecké snímky pouze založil do spisu, aniž by k jejich provedení nařídil ústní jednání nebo o jejich provedení vyrozuměl žalobce, proto procesní vadu, která mohla mít vliv na zákonnost prvostupňového řízení, nepředstavuje. Námitka není důvodná.
26. Soud dále se žalovaným nesouhlasí v tom, že nebylo třeba před vydáním prvostupňového rozhodnutí žalobce vyzvat k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. V této souvislosti totiž není rozhodné, že s leteckými snímky měl být žalobce již seznámen v jiném správním řízení a že žádné další důkazy stavební úřad nepořizoval.
27. Na tomto místě soud obecně připomíná, že zatímco § 36 odst. 2 správního řádu umožňuje účastníkům vyjádřit se kdykoliv v řízení a postup podle tohoto ustanovení je věcí účastníkovy procesní iniciativy, upravuje § 36 odst. 3 správního řádu speciálně právo účastníka vyjádřit se bezprostředně před vydáním rozhodnutí ke všem shromážděným podkladům a je povinností správního orgánu účastníka k uplatnění tohoto práva vyzvat (srov. právní větu k rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2013, č. j. 5 Ca 117/2009-39). Účelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu je tedy umožnit účastníku seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS).
28. Pokud jde o aplikaci těchto východisek na projednávanou věc, soud se plně shoduje s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 22. 3. 2011, č. j. 59 A 87/2010-43, který výstižně uvedl, že „[j]e porušením § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud byl sice žalobci znám obsah listin, které se staly podkladem i pro vydání rozhodnutí správního orgánu, ovšem s těmito listinami byl seznámen v rámci jiných správních řízení ještě před zahájením správního řízení v dané věci. Pokud v řízení, které předcházelo vydání přezkoumávaných rozhodnutí, žalobce nebyl v souladu s § 36 odst. 3 téhož zákona správním orgánem vyzván k tomu, aby se seznámil s podklady před vydáním rozhodnutí, nemohl seznat, že shromažďování podkladů pro zjištění stavu věci a následné rozhodnutí je ze strany správního orgánu dokončeno, a nemohl proto uplatnit své procesní právo ve smyslu § 36 odst. 1 tohoto zákona, tedy navrhnout případné doplnění důkazů až do vydání rozhodnutí.“ V projednávané věci měl být žalobce s leteckými snímky seznámen v jiném řízení dne 6. 11. 2020, tedy dva týdny před zahájením řízení o odstranění sporných staveb. Z toho však nelze dovodit, jak to činí žalovaný, že žalobce byl s leteckými snímky jako s podkladem pro vydání rozhodnutí seznámen také pro účely řízení před stavebním úřadem, respektive že vůbec měl možnost zjistit, že je stavební úřad hodlá použít právě i v tomto řízení. Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu totiž je, aby účastník řízení získal povědomí

o tom, jaké podklady pro rozhodnutí správní orgán v konkrétní věci (v konkrétním řízení) shromáždil a z jakých podkladů bude v tomto řízení vycházet při svém rozhodování. Tento účel proto zjevně není naplněn, byl-li účastník řízení s těmito podklady seznámen jako s podklady pro rozhodnutí v jiném správním řízení. Neobstojí ani zdůvodnění postupu stavebního úřadu tím, že se jedná o veřejně dostupné materiály. Pouze tato skutečnost bez dalšího neznamená, že je účastníku řízení známo, že tyto materiály byly použity jako podklad pro rozhodnutí v konkrétním správním řízení v jeho věci, nebo v jaké podobě a v jakém rozsahu se tak stalo. Žalobce proto měl být vyzván k seznámení s podklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí.

29. Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani obecné poučení žalobce v oznámení o zahájení řízení ze dne 20. 11. 2020 o možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí a případně navrhnout jejich doplnění. Žalobce totiž na základě tohoto poučení nemohl bez výzvy stavebního úřadu podle § 36 odst. 3 správního řádu seznat, že stavební úřad shromažďování podkladů pro zjištění stavu věci a vydání rozhodnutí již dokončil, a nadešel proto čas k tomu, aby žalobce uplatnil své právo se k nashromážděným podkladům vyjádřit či navrhnout jejich doplnění. Stavební úřad se tak dopustil porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Soud však dospěl k závěru, že tato vada nemohla mít v projednávané věci vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
30. Z předloženého spisového materiálu totiž vyplývá, že po vydání prvostupňového rozhodnutí zástupce žalobce dne 10. 3. 2021 využil práva nahlédnout do správního spisu, a seznámil se tak s podklady prvostupňového rozhodnutí, a to včetně leteckých snímků. Z textu žalobcova odvolání pak vyplývá, že námitky vůči tomu, že letecké snímky posloužily jako podklad rozhodování stavebního úřadu, žalobce uplatnil (námitka jejich nezpůsobilosti jako podkladů prvostupňového rozhodnutí – srov. výše). Ačkoliv tedy bylo porušeno právo žalobce být vyzván k seznámení se s podklady rozhodnutí, jeho procesní postavení to v žádném směru ve výsledku nezhoršilo. Nejednalo se proto o tak závažnou vadu, pro kterou by mohl soud napadené rozhodnutí zrušit. Jen na okraj pak soud poukazuje na skutečnost, že tato žalobní námitka se omezuje na prosté tvrzení o porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Podle NSS však, namítl-li žalobce „*nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, je [...] pro úspěšnost dané námítky nezbytné, aby žalobce upřesnil podklady, jež neměl k dispozici, a jakým způsobem takové pochybení správního orgánu mohlo ovlivnit vydané meritorní rozhodnutí. Jinak řečeno, žalobce musí popsat, co by se změnilo v případě, kdyby k takové procesní vadě nedošlo*“ (rozsudek NSS č. j. 8 As 28/2011-78, zdůraznění doplněno). Rovněž s ohledem na obecnost uplatněné námítky soud proto dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

31. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s, podle něhož má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem účastník, který byl ve věci plně úspěšný. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšnému žalobci soud přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 16 342 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby a sepis repliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d)

a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], ze tří paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku. Jelikož zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, jeho odměnu je nutno navýšit o 2 142 Kč odpovídající sazbě této daně ve výši 21 % z částky 10 200 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 31. května 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu