



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyň JUDr. Martiny Kůchlerové, Ph.D., a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobce: **Ing. J. H., CSc.**
zastoupen advokátem JUDr. Jurajem Kozicem
sídlem Prvního pluku 320/17, 186 00 Praha 8 – Karlín

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2024, č. j. KUKHK-37529/UP/2023-10 (KH),

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „stavební úřad“) ze dne 18. 9. 2023, č. j. MUVR/34920/2023/JIRTE (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), kterým bylo podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v rozhodném znění (dále jen „stavební

- zákon“), nařízeno vlastníku stavby – žalobci – odstranění stavby: Srub na pozemku parc. č. XA v katastrálním území xx (dále jen „Stavba“).
2. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání a zrušení nadepsaného rozhodnutí žalovaného podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Současně požádal o přiznání odkladného účinku žalobě dle § 73 odst. 2 s. ř. s. Této žádosti bylo usnesením zdejšího soudu ze dne 18. 6. 2024, č. j. 30 A 30/2024-94, vyhověno.
 3. Soud považuje na vhodné hned v úvodu odůvodnění předejít, co předcházelo vydání napadeného rozhodnutí.
 4. Žalobce v letech 2007 až 2010 Stavbu bez povolení realizoval. Dne 14. 8. 2013 podala Správa KRNAP stavebnímu úřadu podnět k zahájení řízení o odstranění stavby, ten dne 19. 8. 2013 provedl na místě kontrolní prohlídku a dne 22. 8. 2013 vydal oznámení o zahájení řízení. Řízení však bylo přerušeno poté, co dne 20. 9. 2013 podal žalobce žádost o dodatečné povolení stavby s tím, že se jedná o stavbu pro rekreaci (dále jen „první žádost“). Tato žádost byla dne 29. 5. 2015 vzata zpět a žalobce téhož dne podal žádost novou (dále jen „druhá žádost“), ve které specifikoval Stavbu jako stavbu pro zemědělství. V důsledku nesouhlasného závazného stanoviska správy KRNAP byla druhá žádost o dodatečné povolení Stavby rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 9. 3. 2016, č. j. SÚ/8106/2015-12, zamítnuta. Rozhodnutí bylo s korekcí právního ustanovení potvrzeno žalovaným, a to rozhodnutím ze dne 14. 3. 2018, č. j. KUKHK-15076/UP/2017/Bk. Uvedené rozhodnutí obstálo i před zdejším soudem, který rozsudkem ze dne 26. 5. 2020, č. j. 30 A 57/2018-73, zamítl žalobu proti poslední uváděnému rozhodnutí. Uvedený rozsudek zdejšího soudu byl následně přezkoumán Nejvyšším správním soudem, který rozsudkem ze dne 13. 5. 2021, č. j. 2 As 183/2020-27, zamítl kasační stížnost. Následně Ústavní soud usnesením ze dne 24. 8. 2021, č. j. IV. ÚS 1838/21, odmítl ústavní stížnost podanou proti poslední uváděnému rozsudku Nejvyššího správního soudu. Stavební úřad dne 13. 7. 2023 oznámil písemností č. j. MUVR/27198/2023/JIRTE, pokračování řízení o odstranění stavby.
 5. Dne 31. 8. 2023 podal žalobce v pořadí třetí žádost o dodatečné povolení Stavby (dále jen „třetí žádost“), stavební úřad toto řízení o dodatečném povolení zastavil. V na něj navazujícím rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2024, č. j. KUKHK-37684/UP/2023-6 (KH), pak došlo k formální úpravě výroku, kdy žalovaný řízení zastavil namísto odkazu na § 110 odst. 4 stavebního zákona s odkazem na § 102 odst. 4 správního řádu. Žalobce předmětné rozhodnutí napadl žalobou u zdejšího soudu, který rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozsudkem ze dne 18. 6. 2024, č. j. 30 A 21/2024-115, zrušil. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 27. 6. 2024.

II. Obsah žaloby

6. Žalobce v prvé řadě vytýká správním orgánům, že nepřerušily řízení o odstranění Stavby z důvodu paralelního řízení o třetí žádosti žalobce, na jejímž základě bylo vedeno řízení o dodatečném povolení Stavby, resp. nové řízení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že nebyl povinen toto řízení přerušovat, a to s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34, a ze dne 11. 8. 2022, č. j. 3 As 133/2020-38 [pozn. v textu žaloby je chybně uvedeno č. j. 3 As 133/2020-4].

7. Sám žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42, ve kterém je konstatováno, že v případě nedodržení lhůty 30 dnů po podání žádosti stavební úřad řízení o povolení stavby nevede. V důsledku by tak stavební úřad měl řízení o opakované žádosti o dodatečné povolení stavby zastavit pro nepřípustnost dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, což však v daném případě správní orgány neučinily. Byť je s ohledem na ustálenou judikaturu NSS zapovězeno řízení přerušit dle § 129 odst. 2 stavebního zákona, stavební úřad mohl řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušit, neboť řízení o třetí žádosti žalobce lze považovat za řízení o předběžné otázce.
8. Dále namítal, že stavební úřad se dopustil před zahájením samotného řízení o odstranění Stavby také dalších procesních pochybení, když např. neumožnil žalobci účast na první kontrolní prohlídce dne 19. 8. 2013 (v rozporu s § 133 odst. 4 stavebního zákona), nepořídil o ní protokol (v rozporu s § 18 odst. 1 správního řádu), do spisu nezaložil ani na ní údajně pořízené fotografie a na předmětný pozemek žalobce musel evidentně správní orgán I. stupně vstoupit k provedení kontrolní prohlídky dne 19. 8. 2013 bez vědomí žalobce (v rozporu s § 172 odst. 1 stavebního zákona). Pro úplnost dodává, že na již druhou kontrolní prohlídku, která se konala dne 9. 8. 2023, již přizván byl. Při ní pořízená fotodokumentace nebyla součástí spisu zpřístupněného žalobci k nahlédnutí.
9. Též připomenul, že správní orgány opomenuly vlastníka sousedního pozemku – Českobratrskou církev evangelickou – jako účastníka řízení.
10. Rovněž se ohradil proti tomu, že v rozporu s ustanovením § 129 odst. 2 věty sedmé stavebního zákona neprovedl stavební úřad ve věci ohledání na místě. Z důvodů shora uvedených je přitom zřejmé, že stavební úřad vedl řízení o dodatečném povolení stavby.
11. Žalobce rovněž nesouhlasil s názorem žalovaného, že v případě řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení Stavby se jedná o dvě samostatná správní řízení, a případná nezákonnost jednoho nemůže mít přesah do zákonnosti druhého z nich.
12. Proto žalobce závěrem žaloby navrhl, aby krajský soud zrušil jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu, ev. pouze rozhodnutí žalovaného.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 17. 6. 2024 uvedl, že žalobní námitky jsou totožné s námitkami odvolacími, se kterými se dle jeho mínění podrobně vypořádal již v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a tedy na něj plně odkázal.
14. Ke sporné otázce, zda měl stavební úřad povinnost přerušit řízení o odstranění stavby v důsledku podání v pořadí již třetí žádosti o dodatečné povolení Stavby, odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 3 As 133/2020-38 [pozn. v textu vyjádření je uvedeno č. j. 3 As 133/2020-40].
15. Závěrem žalovaný uvedl, že výrok i odůvodnění napadeného rozhodnutí považuje za zákonné a věcně správné a navrhl žalobu v celém rozsahu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Jednání soudu

16. Ve věci se dne 13. 8. 2024 konalo jednání před soudem, kterého se zúčastnili žalobce a jeho zástupce. Žalovaný se z jednání řádně a včas omluvil s tím, že souhlasí s projednáním a rozhodnutím věci v jeho nepřítomnosti.
17. Zástupce žalobce v rámci svého projevu poukázal na nová rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně jeho rozsudky ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 293/2022-36, a ze dne 17. 1. 2024, č. j. 4 As 42/2022-19. Uvedl, že z těchto rozhodnutí plyne, že pokud je (další) žádost o dodatečné povolení stavby podána před právní mocí rozhodnutí, kterým se ukončuje řízení o odstranění stavby, měl by stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušit (uvedené souvisí s žalobním bodem č. 1, jak je uveden shora).
18. Dále zástupce žalobce shrnul obsah žaloby s tím, že nad její rámec uvedl, že v oznámení o zahájení řízení o odstranění černé stavby mělo být specifikováno o legalizaci jaké stavby má žalobce následně (v rámci řízení o dodatečném povolení stavby) usilovat. Poučení bylo v tomto ohledu příliš obecné.
19. Dále zástupce žalobce vznesl návrhy na doplnění dokazování, a to žádostí o dodatečné povolení stavby (která byla doplněna) a projednávání v řízení vedeném před zdejší soudem pod sp. zn. 30 A 21/2024, a výňatkem z územního plánu, který se týká pozemku, na kterém je umístěna Stavba a řeší se v něm problematika chřástala polního. Uvedené důkazní návrhy krajský soud zamítl. Tyto se svou podstatou vztahují k řízení o dodatečném povolení stavby a nejsou pro nynější posouzení věci nikterak relevantní – jak ostatně plyne z níže uvedeného právního hodnocení krajského soudu.
20. Žalobce setrval na svém dosavadním procesním postoji a navrhnul rozhodnutí žalovaného, potažmo i Rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušit pro nezákonnost (potažmo nepřezkoumatelnost).

V. Posouzení věci krajským soudem

21. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s. ř. s. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

K námitce nepřerušení řízení o odstranění stavby

22. Řízení o odstranění stavby uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je prostředkem k odstranění tzv. černých staveb. V souladu s principem proporcionality není žádoucí, aby k jejich odstranění došlo vždy a za všech okolností, neboť by mohlo dojít k nepřiměřenému zásahu do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu zákon umožňuje (za kumulativního splnění podmínek stanovených v § 129 odst. 3 stavebního zákona), aby byla černá stavba dodatečně povolena.
23. K dodatečnému povolení stavby dochází ve speciálním řízení zahajovaném na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož se lze bránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí (resp. obecně přivolení stavebního úřadu). Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení jsou tedy spolu úzce provázána.

24. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, zahájeno stavebním úřadem vždy (z úřední povinnosti). Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na stavebníkovi (a splnění dalších zákonných podmínek), zda podá žádost o dodatečné povolení stavby, tedy zda bude řízení o jejím dodatečném povolení zahájeno a vedeno (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009-87). Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy svou povahou akcesorické řízení k řízení o odstranění stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117). Je „vlozeno“ do řízení o odstranění nepovolené stavby a do jisté míry je s ním svázáno. Předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti, a žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36).
25. 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.*
26. Krajský soud dospěl k závěru, že v dané věci nebyl k přerušení řízení důvod, což plyne z § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle kterého *správní orgán může řízení usnesením přerušit probíhá-li řízení o předběžné otázce...*, ve spojení s § 129 odst. 2 stavebního zákona, který představuje *lex specialis* ve vztahu k obecné úpravě přerušení řízení ve správním řádu. Při podání první žádosti o dodatečné povolení stavby stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušit musí, neboť je třeba zodpovědět předběžnou otázku, zda může být stavba dodatečně povolena. Jednou vydané rozhodnutí o dodatečném povolení stavby však nepředstavuje překážku věci rozhodnuté, ledaže později dojde ke změně skutkových okolností. Jestliže taková změna podmínek poté nastane, tak jako se tomu stalo v dané věci, je sice možné podat další žádost o dodatečné povolení, avšak je již jen na úvaze stavebního úřadu, zda další řízení o dodatečném povolení stavby vyhodnotí jako řízení o předběžné otázce a řízení o odstranění stavby přeruší.
27. Na tuto procesní situaci se totiž nevztahuje § 129 odst. 2 stavebního zákona jakožto speciální ustanovení, které bez dalšího v případě podání žádosti o dodatečné stavební povolení a předložení podkladů ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení stanoví povinnost přerušit řízení o odstranění stavby, ale pouze obecný § 64 odst. 1 písm.

c) správního řádu, který správnímu orgánu v případě, že probíhá řízení o předběžné otázce, dává možnost své řízení přerušit.

28. To v posuzovaných souvislostech stavební úřad učiní za předpokladu, že další žádost o dodatečné povolení stavby bude oproti žádosti předchozí odůvodněna vyvstanuvšími novými skutečnostmi, jež by mohly vést k jinému výsledku řízení o dodatečném povolení stavby, tedy skutečnostmi relevantními. Jestliže tomu tak nebude, další přerušování řízení o odstranění stavby nebude na místě. V první řadě proto, že se v danou chvíli již neřeší žádná předběžná otázka (tj. otázka, na jejímž rozhodnutí závisí vydání rozhodnutí ve věci; zde odstranění stavby), neboť tato otázka již byla vyřešena v řízení o předchozí žádosti o dodatečné povolení stavby (v předmětné věci se meritorně rozhodlo v řízení o druhé žádosti). V druhé řadě pak proto, že opačný výklad (tedy že stavební úřad má povinnost řízení přerušit vždy po podání jakékoli žádosti o dodatečné povolení, bez ohledu na to, zda představuje předběžnou otázku či nikoli) by umožnil v podstatě nekonečné obstrukce v řízení o odstranění stavby a zcela by se minul s cílem institutu řízení o dodatečném povolení stavby. Tím je zakotvení možnosti stavebníka, který postavil „černou“ stavbu, požádat zpětně o její legalizování, které mu je umožněno, nebrání-li v tom některá ze zákonných překážek obsažených v § 129 odst. 2 stavebního zákona. Bylo by však zbytečné tuto otázku za stejných podmínek zkoumat opakovaně (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2017, č. j. 45 A 64/2015–113). V nynější věci však žalobce v třetí žádosti nedoložil a už vůbec neprokázal, že by došlo ke změně skutkových okolností.
29. Nad to lze doplnit, že z označení i obsahu třetí žádosti vyplývá, že se jedná o žádost o dodatečné povolení stavby ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona, ani náznakem nelze dovodit, že by se mělo jednat o žádost o zahájení nového řízení a vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 a 102 správního řádu. Dle názoru Krajského soudu v Hradci Králové vyjádřeného v rozsudku ze dne 18. 6. 2024, č. j. 30 A 21/2024-115, tak měla být třetí žádost považována za opakovanou a správní orgán k ní z tohoto důvodu vůbec neměl přihlížet – jako žádost opakovaná byla podána po *propadlé* lhůtě k podání žádosti o dodatečné povolení stavby zakotvené v § 129 odst. 2 stavebního zákona (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2022, č. j. 3 As 133/2020-38 a dále jeho rozsudek ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42). K uvedenému závěru se ostatně klaní i odborná literatura – k tomu srov. ČERNÍN, K. Možnost revize rozhodnutí u nepovolených staveb. Správní právo 7/2020, s. 350 – 357. Uvedené je dále už i explicitně zakotveno v § 255 zákona č. 283/2021 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stavební zákon – a k tomu srov. MÁCHA, A. Odstraňování „černých“ staveb podle nového stavebního zákona. Správní právo 4-5/2024, s. 341 – 352.
30. Je důležité doplnit, že zástupce žalobce předložil u jednání krajského soudu dne 13. 8. 2024 dvě „nová“ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudky ze dne 29. 11. 2023, č. j. 4 As 293/2022-36, a ze dne 17. 1. 2024, č. j. 4 As 42/2022-19. Tyto jsou vydány časově po rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42, ze kterého zdejší krajský soud dovozuje své nynější, a v řízení vedeném pod sp. zn. 30 A 21/2024 vyslovené, závěry. Na tomto svém právním hodnocení ale krajský soud v tuto chvíli nehodlá ničeho měnit, neboť závěry vyjádřené v posledně uváděném rozsudku jsou komplexní a podporované i právní teorií (k tomu viz výše uváděné odborné články) a explicitně jsou vyjádřeny i v právní úpravě nového stavebního zákona. Dvě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaná časově později a namítaná zástupcem

žalobce u jednání krajského soudu se nadto se závěry vyslovenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42, nikterak nevypořádávají a argumentačně je nevyvracejí.

31. Předmětná žalobní námitka tak není, s ohledem na vše výše uvedené, důvodná.

K námitce nezákonnosti prohlídky stavby

32. Žalovaný se s námitkou nezákonnosti kontrolní prohlídky provedené dne 19. 8. 2013 vypořádal v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Ze spisové dokumentace vyplývá, že stavební úřad po obdržení podnětu Správy KRNAP ze dne 14. 8. 2013 vykonal dne 19. 8. 2013 kontrolní prohlídku Stavby, na které zjistil, že se nejedná o Stavbu povolenou. V návaznosti na svá zjištění v oznámení o zahájení řízení o odstranění Stavby ze dne 22. 8. 2013, č. j. SÚ/14518/2016-3, zahájil předmětné řízení. Stavební úřad svá zjištění z kontrolní prohlídky ze dne 19. 8. 2013 shrnul v rámci protokolu z ústního jednání ze dne 20. 9. 2013. Žalobce v rámci ústního jednání konstatoval, že uznává svou vinu a dodatečně žádá o dodatečné povolení předmětné Stavby.

33. Podle § 132 odst. 2 stavebního zákona *je stavební úřad oprávněn provádět kontrolní prohlídky ve veřejném zájmu.*

34. Podle § 133 odst. 1 stavebního zákona, *stavební úřad provádí kontrolní prohlídku rozestavěné stavby ve fázi uvedené v podmínkách stavebního povolení, v plánu kontrolních prohlídek stavby, před vydáním kolaudačního souhlasu a v případech, kdy má být nařízeno neodkladné odstranění stavby, nutné zabezpečovací práce, nezbytné úpravy nebo vyklizení stavby; může provést kontrolní prohlídku též u nařízených udržovacích prací, u odstraňované stavby a v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního řádu potřebné.*

35. Podle § 133 odst. 4 stavebního zákona *na výzvu stavebního úřadu jsou podle povahy věci povinni zúčastnit se kontrolní prohlídky vedle stavebníka též projektant nebo hlavní projektant, stavbyvedoucí a osoba vykonávající stavební dozor. Ke kontrolní prohlídce stavební úřad podle potřeby přizve též dotčené orgány, autorizovaného inspektora nebo koordinátora bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, působící-li na staveništi.*

36. Ze shora citovaných ustanovení stavebního zákona vyplývá, že povinně by se měl kontrolní prohlídky zúčastnit vlastník stavby, případně stavebník a u rozestavěné stavby, vyzve-li je k tomu stavební úřad, také stavbyvedoucí, osoba vykonávající stavební dozor, projektant či hlavní projektant. Zákon nepředpokládá, že by nárok zúčastnit se kontrolní prohlídky měl podatel podnětu, na jehož základě je kontrolní prohlídka prováděna, za situace, kdy má kontrolní prohlídka za cíl „toliko“ prověřit skutečnosti uváděné v podnětu (tedy za situace, kdy je kontrolní prohlídka prováděna mimo správní řízení). Jinak by tomu bylo v případě, že by kontrolní prohlídka probíhala již v rámci běžícího správního řízení, a plnila by tak roli ohledání na místě, tedy v případě, že by šlo o provedení důkazu, kterému mají právo být přítomni účastníci řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2014, č. j. 57 A 9/2013–66, č. 3190/2015 Sb. NSS).

37. V daném případě však žádné správní řízení, jehož by byl žalobce účastníkem, při provádění kontrolních prohlídek neprobíhalo. Je zjevné, že kontrolní prohlídka ze dne 19. 8. 2013 byla provedena k prošetření tvrzení obsažených v podnětu správy KRNAP ze dne 14. 8. 2013, a to před samotným zahájením řízení.

38. Zkoumání podnětů ve smyslu § 42 správního řádu je pouze neformální postup, na jehož základě může, ale nemusí být správní řízení zahájeno. Posuzování podnětů neprobíhá ve

správním řízení a o vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nevydává žádné rozhodnutí.

39. Z uvedeného tedy plyne, že žalovaný nepochybil, pokud žalobce k účasti na kontrolní prohlídce nevyzval. Taková povinnost mu totiž ze zákona neplynula. Kontrolní prohlídky byly provedeny v rámci neformálního postupu zkoumání podnětu, nikoli v průběhu správního řízení, jehož by byl žalobce účastníkem.
40. Soud pak nad rámec nutného konstatuje, že žalobci nebyla upřena možnost reagovat na zjištění učiněná při předmětné prohlídce, žalobce měl možnost se k závěrům prohlídky vyjádřit v ústním jednání konaném dne 20. 9. 2013. Nelze mít za to, že provedením kontrolní prohlídky bez jeho účasti nebylo zasaženo do jeho procesních práv natolik závažným způsobem, aby bylo nutné přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí. Ostatně, výsledek šetření – existenci Stavby na předmětném místě – žalobce po celou dobu řízení o odstranění Stavby, či v akcesorických řízeních o dodatečném povolení Stavby nerozporoval.
41. Ostatně k nutnosti přítomnosti účastníků se vyjádřil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 15. 2015, č. j. 6 As 49/2015-41 a to tak, že *pokud tedy stavební úřad nezajistil u ohledání na místě přítomnost těch účastníků, kteří se přítomnosti domáhali, jednal v rozporu s právními předpisy (nelze tedy souhlasit se závěrem městského soudu, že stavební úřad právně nepochybil). Je však nutné posoudit, zdali toto pochybení mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 11. 2006, č. j. 5 As 23/2006 – 173, vyplývá, že pokud je účastníkovi v obecné rovině znemožněno účastnit se místního ohledání, nelze takový důkaz považovat za důkaz provedený procesně korektním způsobem. Ten pak nelze ve správním řízení použít (srov. § 51 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud z protokolu o ústním jednání a místním šetření ze dne 30. 6. 2011 ověřil, že jediným zjištěním z tohoto šetření bylo pouze to, že ve stavbě se od posledního kontrolního zjištění nepokračovalo. Toto zjištění poté nesloužilo jako podklad při rozhodování o dodatečném povolení, neboť nebylo pro danou věc relevantní. Tento nekorektně provedený důkaz tedy nebyl v řízení použit, přičemž stavební úřad vycházel z jiných důkazů (Nejvyšší správní soud připomíná, že vycházel z rozhodného znění stavebního zákona, které do 31. 12. 2012 nepředepisovalo v řízení o dodatečném povolení povinné místní šetření). Z toho je zřejmé, že postupem stavebního úřadu nemohlo být zasaženo do subjektivních práv stěžovatele takovým způsobem, jež by snad mohl mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Je sice pravdou, jak stěžovatelé namítají, že stavební úřad v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí uvedl, že stěžovatel vyjádřil nesouhlas s neupuštěním na pozemek, aniž by se s touto námitkou vypořádal. Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené (nepoužití závěrů z ohledání na místě ve správním řízení) uzavírá, že tím se stavební úřad dopustil pochybení, avšak to nemohlo mít vliv na samotnou zákonnost rozhodnutí o věci samé.*
42. Žalobci nebylo upřeno jeho právo vznést námitky proti kontrolním zjištěním stavebního úřadu zjištěným během předmětné prohlídky, námitka nezákonnosti kontrolní prohlídky bez jeho účasti je tak nedůvodná.
43. Lze považovat za nesporné, že žalobce byl ke kontrolní prohlídce ze dne 9. 8. 2023 již přizván a této se dle protokolu osobně zúčastnil. Soud podotýká, že součástí správního spisu byl i protokol z kontrolní prohlídky ze dne 9. 8. 2023, jehož součástí je i celkem 10 fotografií Stavby.

K námitce neprovedení ohledání na místě

44. Na základě § 129 odst. 2 věty druhé stavebního zákona se v řízení o dodatečném povolení stavby postupuje podle § 111 až § 115 téhož zákona. Podle § 112 odst. 1 stavebního zákona *stavební úřad oznámí účastníkům řízení, kteří jsou mu známi, a dotčeným orgánům zahájení stavebního řízení nejméně 10 dnů před ústním jednáním, které spojí s ohledáním na místě, je-li to účelné*. Již z tohoto ustanovení lze dovodit, že jsou-li účastníci řízení zváni k ohledání na místě, mají právo být ohledání osobně přítomni. Stejně tak jako lze dovodit, že jedná-li se o ohledání na místě, nemůže se ohledání konat na jiném místě, než na místě, které je předmětem ohledání. Pokud by účastníci řízení nemohli být osobně přítomni ohledání na místě, jen stěží by bylo možné hovořit o tom, že jim byla v průběhu správního řízení dána možnost řádně hájit svá práva.
45. Tento žalobní bod náleží svou povahou do řízení o dodatečném povolení stavby, z tohoto důvodu ho soud věcně nevypořádával. Žalobce se mohl případné nezákonnosti postupu domáhat v řízení o dodatečném povolení Stavby na základě jeho druhé žádosti. Toto rozhodnutí bylo podrobeno soudnímu přezkumu v řízení vedeném před zdejším soudem pod sp. zn. 30 A 57/2018, přičemž žalobce tuto námitku neuplatnil.

K námitce opomenutí účastníka

46. V obecné rovině lze připustit, že nesprávné určení okruhu účastníků řízení může způsobit nezákonnost rozhodnutí, k čemuž dojde zpravidla při opomenutí některých subjektů, se kterými měl správní orgán jednat jako s účastníky. V takovém případě by se však měl nezákonnosti dovolávat právě opomenutý účastník, neboť právě jeho veřejná subjektivní práva (srov. § 2 s. ř. s.) by případným opomenutím byla zkrácena. Z obsahu žaloby není zřejmé, jak by případné opominutí některých účastníků mohlo zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce. V tomto směru jde tedy opět o námitku směřující do ochrany veřejného zájmu, potažmo do ochrany veřejných subjektivních práv třetích osob, avšak nikoliv do ochrany vlastních veřejných subjektivních práv.
47. Krajský soud proto považuje za vhodné obecně zdůraznit, že podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Jeho úkolem je provést přezkum pouze v rozsahu, v jakém napadené rozhodnutí bezprostředně zasahuje do právní sféry žalobce, nikoliv z jeho iniciativy ochránit veřejný zájem a objektivní zákonnost či právní zájmy třetích osob; to konečně jednoznačně vyplývá i z formulace žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s.
48. V rozsudku ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 10/2008-103, Nejvyšší správní soud s odkazem na starší judikaturu konstatoval, že *krajský soud přitom svůj závěr o nepřipustnosti 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 právnímu 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.

49. Z výše uvedeného důvodu tak soud předmětnou námitku rovněž hodnotí jako zcela nedůvodnou. Spíše zcela nad rámec uváděného krajský soud dodává, že účastníky správního řízení (mj. i Českobratrskou církev evangelickou, na kterou poukazoval žalobce v žalobě), vyzýval postupem dle § 34 s. ř. s. k možnosti uplatňovat v nynějším řízení před soudem práva osob zúčastněných na řízení (k tomu srov. č. l. 104 soudního spisu), nicméně žádný z účastníků správního řízení tohoto svého práva nevyužil.

K další námitce vznesené u jednání krajského soudu

50. V neposlední řadě považuje krajský soud za důležité zmínit, že u jednání soudu dne 13. 8. 2024 zástupce žalobce uvedl – a to nad rámec dosavadního obsahu žaloby – že v oznámení o zahájení řízení o odstranění černé stavby mělo být specifikováno, o legalizaci jaké stavby má žalobce následně (v rámci řízení o dodatečném povolení stavby) usilovat. Poučení bylo v tomto ohledu dle žalobce příliš obecné.
51. K posledně uváděnému krajskému soudu nezbyvá než konstatovat, že toto tvrzení je žalobním tvrzením uplatněným po koncentrační lhůtě k uvádění nových žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 2, věta druhá s. ř. s. a krajský soud se tak k tomuto tvrzení nebude nikterak vyjadřovat a věcně se jím zabývat.

VI. Závěr a náklady řízení

52. Soud tak neshledal žalobou důvodnou a nad její rámec nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
53. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti a žalobce nebyla v řízení úspěšná, pročez nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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.

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.

Hradec Králové 21. srpna 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: R. V.