



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobců:

a) PhDr. M. J.

b) Ing. J. J.

oba bytem X

oba zastoupeni advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem
sídlem Kořenského 15, Praha 5

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: obec Louňovice

sídlem Horní Náves 6, Louňovice

zastoupená advokátem Mgr. Josefem Žďárským

sídlem Revoluční 15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2024, č. j. 061784/2024/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2024, č. j. 061784/2024/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému z žalobců na náhradě nákladů řízení částku ve výši 13 546,90 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce JUDr. Tomáše Hlaváčka, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Soud se v této věci zabýval stavbou opěrné zdi. Ta vznikla po dlouholetém vyjednávání na pozemcích ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení. Stavební úřad posléze k podanému podnětu řešil, zda má tato opěrná zeď nějaké veřejnoprávní povolení. Žalobci v řízení předložili celou řadu dokumentů, jimiž se snažili dokázat, že tomu tak je, ale stavební úřad jim nedal za pravdu a rozhodl o odstranění stavby, což následně potvrdil i žalovaný napadeným rozhodnutím. Teprve v řízení před soudem předložili účastníci rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, které do té doby neměli k dispozici ani žalobci, ani správní orgány obou stupňů. Soud dospěl k závěru, že v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, zjevně nebyl zjištěn skutkový stav v dostatečném rozsahu.
2. Městský úřad Říčany (dále „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 30. 10. 2023, č. j. 335577/2023, nařídil žalobcům odstranit stavbu *opěrné zdi na veřejném prostranství, Louňovice, Obecní ul.* (dále „stavba“) na pozemcích p. č. XA a XB v katastrálním území XB (stejně jako všechny nemovité věci uváděné dále v tomto rozsudku).
3. Žalobci se proti rozhodnutí o odstranění stavby odvolali. Žalovaný je rozhodnutím označeným v záhlaví (dále jen „napadené rozhodnutí“) potvrdil a odvolání zamítl.
4. Proti napadenému rozhodnutí brojí žalobci žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a domáhají se, aby je soud zrušil.

Žaloba

5. Žalobci v žalobě namítají, že řízení o odstranění stavby nemělo být vůbec zahájeno. Stavba totiž *byla povolena* v rámci akce úprava a přístavby obecního úřadu a úprava prostranství u prodejny. Stavební úřad vydal stavební povolení dne 7. 9. 2002 pod č. j. 6334/02/Šv-330. Následně totiž vydal stavební úřad v téže věci rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením ze dne 18. 3. 2004 pod č. j. 593/8478/04/Šv. Poté se v téže věci vedlo řízení o dodatečném povolení stavby, které (z důvodu vyloučení všech úředních osob ze stavebního úřadu) vedl Městský úřad Jesenice. Ten vydal dne 1. 2. 2017 pod č. j. MěÚJ/00131/2017/Haj rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, kterým dodatečně povolil mj. i stavbu opěrné zdi. Stavba je popsána v žádosti o dodatečné povolení stavby podané obcí Louňovice a je zakreslena v přiložené projektové dokumentaci z února 2012 zpracované Ing. Kottlem. Řízení o dodatečném povolení stavby se žalobci neúčastnili.
6. Žalobci mají za to, že pro závěr o tom, zda stavba byla, či nebyla povolena, není podstatné, kdo podal žádost o její (dodatečné) povolení. Skutečnost, že to byla osoba zúčastněná na řízení (a nikoli žalobci), nemůže nic změnit na závěru, že stavba byla povolena. S argumentací žalovaného v opačném smyslu nesouhlasí. Že je adresátem rozhodnutí osoba zúčastněná na řízení, navíc zakládá pochybnost o tom, kdo je skutečným vlastníkem stavby.
7. Žalovaný žalobcům vytýkal, že v řízení předložili jen situační výkres. Žalobci souhlasí, že oprávnění k realizaci stavby vzniká nikoli předložením projektové dokumentace, nýbrž až vydáním rozhodnutí. Žalovaný však pomíjí, že na podkladě tohoto situačního výkresu Městský úřad Jesenice skutečně vydal rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 o dodatečném povolení stavby, které však osoba zúčastněná na řízení žalobcům nepředala. Stavební úřad pak tuto

písemnost ve svém archivu nedohledal, a tím pádem nezjistil skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že žádná z písemností, které žalobci předložili v průběhu řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, neprokazovala, že byla stavba opěrné zdi povolena. Rozhodnutí Městského úřadu Jesenice ze dne 1. 2. 2017 žalobci v řízení nepředložili, neboť s ním patrně nebyli obeznámeni (nebyli ostatně účastníky řízení o dodatečném povolení stavby). V okamžiku vydání napadeného rozhodnutí o jeho existenci nevěděl ani žalovaný.
9. Žalovaný má nicméně za to, že ani rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 1. 2. 2017 neprokazuje, že byla stavba opěrné zdi povolena. Jde totiž o rozhodnutí vydané k žádosti osoby zúčastněné na řízení. Podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon z roku 2006“), se řízení o dodatečném povolení stavby vede na základě žádosti podané vlastníkem stavby, nebo s jeho souhlasem se *stavebníkem*. Osoba zúčastněná na řízení nebyla v době vydání rozhodnutí o dodatečném povolení ani vlastníkem stavby, ani stavebníkem. Z různých vyjádření žalobců v průběhu řízení totiž vyplývá, že se pokládají za vlastníky opěrné zdi. To nebylo v řízení sporné, a proto nebyl důvod vyzývat účastníky k podání žaloby o určení vlastnictví stavby.
10. Žalovaný je přesvědčen, že kvůli tomu je bod č. 4 výroku II rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 nicotný.
11. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

12. Osoba zúčastněná na řízení poukázala na to, že žalobci v průběhu řízení v prvním stupni, ani v odvolacím řízení nepoukázali na existenci rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017. Naopak veřejnoprávní povolení stavby odvozovali od rozhodnutí ze dne 9. 7. 2002, které se ovšem o stavbě opěrné zdi vůbec nezmiňuje. Správní orgány obou stupňů k němu tím pádem přihlédnout nemohly (stavební úřad neměl povinnost mít rozhodnutí Městského úřadu Jesenice ve své evidenci).
13. Dále uvedla, že předmětem řízení o odstranění stavby může být mj. stavba provedená *v rozporu s vydaným rozhodnutím*. Z rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 byla oprávněna osoba zúčastněná na řízení. Nelze připustit, aby na jeho základě stavbu provedla třetí osoba „pro sebe“.
14. Osoba zúčastněná na řízení navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

Repliká

15. Žalobci v replice poukazují na to, že pokud žalovaný sám uvádí, že s existencí rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 nebyl v době vydání napadeného rozhodnutí obeznámen, pak tím uznává, že pochybil, protože si zjevně neopatřil všechny podklady potřebné pro vydání rozhodnutí. Byl to přitom právě žalovaný, kdo v rámci tohoto řízení rozhodoval o podjatosti stavebního úřadu a věc přikázal Městskému úřadu Jesenice. Žalobci dále nesouhlasí s tím, že by mělo být pro výsledek řízení o odstranění stavby podstatné, *komu* byla stavba opěrné zdi povolena. Rozhodující je, že byla povolena. Rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 podle žalobců

netrpí nicotností, protože je vydal místně (rozhodnutím nadřízeného orgánu) i věcně příslušný orgán, který měl k jeho vydání pravomoc, a jeho výrok je určitý.

16. Žalobci nesouhlasí s argumentací osoby zúčastněné na řízení, že by důvodem pro odstranění stavby měla být skutečnost, že stavbu neprovedl stavebník-adresát rozhodnutí (osoba zúčastněná na řízení), nýbrž osoba od něj odlišná (žalobci). V první řadě jde o důvod, který není uveden v odůvodnění napadeného ani prvostupňového rozhodnutí, a není přípustné přidávat další důvody pro odstranění stavby až v soudním řízení. Ostatně se vůbec nejedná o zákonný důvod pro odstranění stavby, a to proto, že taková situace nijak neohrožuje zájmy chráněné stavebním zákonem – pro ně je zásadní, aby byla stavba provedena v souladu s vydaným povolením a nikoli to, kdo osobně kladl cihly, resp. kdo takovou osobu zjednal a zaplatil. Fakticky stavbu nestavěli ani žalobci osobně, ani starosta osoby zúčastněné na řízení – ovšem odstraňovat stavbu jen proto, že zedníkům zaplatili žalobci (a nikoli osoba zúčastněná na řízení) by bylo absurdní a nemá to oporu v zákoně. Dále žalobci připomínají, že správní orgány neprovedly žádné dokazování ohledně toho, kdo stavbu zrealizoval. Ale i kdyby se takový skutkový stav v řízení prokázal, žalobci v průběhu řízení doložili, že osoba zúčastněná na řízení výslovně souhlasila s tím, aby stavbu provedli žalobci na své náklady.
17. Žalobci spolu s replikou předložili ještě tzv. osobní vyjádření, jímž se – nad rámec repliky učiněné v zastoupení – také k věci vyjadřují. V něm zejména opakují argumentaci obsaženou v replice a doplňují osobní a historický kontext celé věci. K rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 uvádí, že je získali prostřednictvím žádosti o informace od Městského úřadu Říčany dne 25. 4. 2024 a následně je společně s žádostí o zastavení řízení zaslali stavebnímu úřadu, který na to však nereagoval.

Posouzení žaloby soudem

Splnění podmínek řízení

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Proto žalobu věcně projednal. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a přezkoumal je v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
19. O žalobě rozhodl soud bez jednání, neboť byly splněny podmínky pro takový postup podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Dokazování soud neprováděl.

Skutkový stav nebyl zjištěn dostatečně, protože správní orgány neopatřily rozhodnutí Městského úřadu Jesenice ze dne 1. 2. 2017

20. Žalobci až v žalobě vznesli zásadní námitku, že stavba byla povolena rozhodnutím Městského úřadu Jesenice o dodatečném povolení stavby ze dne 1. 2. 2017. Z vyjádření účastníků vyplývá, že v průběhu řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, žalobci toto rozhodnutí z nejasných důvodů nepředložili a k dispozici je neměly ani správní orgány. Podle žalobců správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav.
21. Soud se nejprve vyjádří k přípustnosti této žalobní námitky. Toto soudní řízení bylo zahájeno podáním žaloby dne 24. 7. 2024. Proto na ně dopadají pravidla pro soudní přezkum obsažená v § 305 a zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále „stavební zákon z roku 2021“) účinného od 1. 1. 2024 (ve spojení s § 334a odst. 3 větou druhou a § 331 tohoto zákona jsou ustanovení upravující soudní přezkum účinná až od 1. 7. 2024, viz rozsudek NSS ze dne

7. 11. 2024, č. j. 3 As 183/2024-26). Podle § 307 odst. 1 stavebního zákona z roku 2021 je žaloba nepřípustná, pokud obsahuje pouze skutkové a právní důvody, které žalobce neuplatnil v řízení o odvolání, ač tak učinit mohl. To však neplatí, jde-li o žalobu proti rozhodnutí, které bylo vydáno *v řízení zahájeném z moci úřední*. Řízení o odstranění stavby, jehož výsledkem je napadené rozhodnutí, je právě řízením zahajovaným z moci úřední. V tomto soudním řízení tedy žalobci mohou v žalobě přípustně uplatnit jakoukoli námitku – i takovou, kterou v průběhu správního řízení neuplatnili. Proto je přípustná námitka, že stavba byla povolena, včetně odkazu na rozhodnutí Městského úřadu Jesenice nezmiňované ve správním řízení. Není důvod zkoumat, zda ji žalobci mohli, či nemohli uplatnit již dříve.
22. Rozhodnutí Městského úřadu Jesenice ze dne 1. 2. 2017 předložili soudu jak žalobci společně s žalobou, tak žalovaný společně s vyjádřením k žalobě. Osoba zúčastněná na řízení je s ním též obeznámena, protože je jeho adresátkou. Proto soud nepokládal za potřebné provádět tímto rozhodnutím důkaz. Nebude se ostatně zabývat jeho obsahem, protože by byl první, kdo by to učinil.
23. Účelem řízení o odstranění stavby vedeného podle § 129 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 je uvedení právního a skutečného stavu do souladu se stavem existujícím před provedením stavby. Řízení o odstranění stavby zahajuje z úřední povinnosti stavební úřad; ten také odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání existence zákonných předpokladů k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a zároveň na něm leží důkazní břemeno (rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31, bod 20). Jinými slovy, stavební úřad musí prokázat, že se jedná o stavbu nepovolenou. Může samozřejmě postupovat (a obvykle tomu tak je) tak, že vyzve účastníka řízení k předložení důkazu o tom, že stavba byla povolena. Tím se však stavební úřad svého důkazního břemene nezbatuje – i v takovém případě musí prověřit, zda nemá ve svém archivu (nebo jiný správní úřad – k tomu více dále) nějaké podklady vztahující se k odstraňované stavbě, které by mohly prokázat, že stavba byla povolena. To platí tím spíše, pokud jsou zde indicie o tom, že se v minulosti o stavbě nějaké řízení podle stavebního zákona vedlo.
24. V právě posuzované věci existuje rozhodnutí Městského úřadu Říčany ze dne 1. 2. 2017, které má zjevnou souvislost s právě posuzovanou věcí. V průběhu řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, je správní orgány nedohledaly. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda měli stavební úřad a žalovaný toto rozhodnutí ve své dispozici (v archivech), nebo ne.
25. Stavební úřady i obecní úřady (stejně jako další tzv. určení původci) jsou obecně povinny vykonávat spisovou službu [§ 168 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s § 63 odst. 1 písm. d) a odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb. o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů], tedy evidovat (doručené i vytvořené) dokumenty (§ 64 tohoto zákona) a ukládat je po dobu trvání skartační lhůty ve spisovně, příp. správním archivu (§ 68 tohoto zákona).
26. Stavební zákon z roku 2006 stanoví speciální úpravu. Pravomocná rozhodnutí eviduje a ukládá stavební úřad (§ 167 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Stavební úřad svá pravomocná rozhodnutí zasílá místně příslušnému obecnímu úřadu, pokud není doručováno obci, a stavebnímu úřadu, který je ve společném územním a stavebním řízení dotčeným orgánem (odst. 2 tohoto ustanovení). Místně příslušný obecní úřad, který není stavebním úřadem, eviduje a ukládá rozhodnutí stavebního úřadu a ověřenou projektovou dokumentaci týkající se stavby (odst. 3 tohoto ustanovení). Pro úplnost lze dodat, že stavební zákon z roku

2021 počítá s výkonem spisové služby ve stavebních věcech výlučně v elektronické podobě, a proto tyto povinnosti nestanoví. Na období, z něhož pochází rozhodnutí Městského úřadu Jesenice ze dne 1. 2. 2017, ovšem dopadá právní úprava stavebního zákona z roku 2006.

27. Protože rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 je rozhodnutí o dodatečném povolení vztahující se ke stavbám v katastru obce Louňovice, je příslušným obecním úřadem Obecní úřad Louňovice a místně příslušným stavebním úřadem Městský úřad Říčany coby obecní úřad obce s rozšířenou působností. Toto rozhodnutí ovšem s ohledem na delegaci (usnesením ze dne 20. 6. 2012, č. j. 092816/2012/KUSK, z důvodu vyloučení všech úředních osob ze stavebního úřadu) vydal Městský úřad Jesenice. Z právě shrnuté právní úpravy vyplývá, že rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 je povinen evidovat a ukládat v první řadě Městský úřad Jesenice, který je vydal. Jeho povinností bylo doručit je Obecnímu úřadu Louňovice, aby i ten mohl splnit svou povinnost toto rozhodnutí evidovat a uložit. Městský úřad Jesenice tuto povinnost podle rozdělovníku splnil tím, že doručil osobě zúčastněné na řízení (obci Louňovice), jež byla účastnicí řízení coby žadatelka. Dále Městský úřad Jesenice doručil toto rozhodnutí i Městskému úřadu Říčany coby dotčenému orgánu, konkrétně odboru životního prostředí.
28. Rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 tedy měli ve své evidenci (a tudíž i ve spisovně či v archivu) jak osoba zúčastněná na řízení (obec Louňovice), tak stavební úřad, který vedl řízení o odstranění stavby, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí (Městský úřad Říčany). Přesto ani jeden z těchto subjektů nebyl schopen je pro potřeby řízení o odstranění stavby dohledat.
29. V první řadě jde o pochybení stavebního úřadu, neboť odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu leží na něm. Nejenže měl stavební úřad mít rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 ve své evidenci, ale toto řízení u něj bylo i zahájeno – žádost o dodatečné povolení stavby byla podána u stavebního úřadu a *teprve poté* došlo kvůli vyloučení všech úředních osob k tomu, že žalovaný pověřil jejím projednáním a rozhodnutím o ní Městský úřad Jesenice. Stavební úřad nejenže nedohledal nic z toho ve své evidenci, ale ani se neobrátil s dotazem na místě příslušný obecní úřad – Obecní úřad Louňovice, zda neeviduje nějaké rozhodnutí vztahující se k této stavbě (§ 167 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Skutkový stav tedy zjišťil nedostatečně.
30. Na této nezákonnosti má ovšem podle soudu značný podíl i osoba zúčastněná na řízení. Ta žádala o dodatečné povolení stavby, o jejímž odstranění se řízení vedlo, a byla adresátkou rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017. Nepochybně si tedy musela být vědoma toho, že toto rozhodnutí existuje. Přesto se rozhodla se o tom v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, vůbec nezminít. Tento postoj by snad bylo možné částečně akceptovat s ohledem na to, že osoba zúčastněná na řízení zde vystupovala – coby vlastnice pozemků, na nichž se odstraňovaná stavba nachází – v samostatné působnosti, a tudíž mohla hájit své zájmy způsobem, který uzná za vhodný. Podle mínění soudu to ovšem obec neopravňuje k tomu zcela se odstříhnout od plnění svých veřejnoprávních povinností a neupozornit na to, že se v její spisovně nachází pro věc zásadní dokument – rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017, který eviduje na základě § 167 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006.
31. Pochybení stavebního úřadu spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu nenapravit ani žalovaný v odvolacím řízení, resp. v napadeném rozhodnutí. A to přesto, že v řízení o dodatečném povolení stavby ze dne 1. 2. 2017 žalovaný také vystupoval, neboť svým (výše zmíněným) usnesením věc delegoval na Městský úřad Jesenice.

32. Lze shrnout, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn, neboť se správní orgány obou stupňů – v důsledku právě popsaných pochybení při (možná vůbec neproběhnuvším) pátrání ve svých evidencích – dosud věcně nezabývaly rozhodnutím o dodatečném povolení stavby ze dne 1. 2. 2017 a neposoudily, jaký má vliv na výsledek řízení o odstranění stavby. Proto soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
33. V tomto dalším řízení žalovaný doplní správní spis o rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 a bude se zabývat otázkou, zda byla tímto rozhodnutím stavba opěrné zdi povolena, nebo nikoli. Od závěru této úvahy se bude odvíjet další postup v řízení, neboť jestliže dospěje žalovaný k závěru, že tímto rozhodnutím stavba povolena byla, je třeba řízení o jejím odstranění zastavit. Jestliže dojde k závěru, že jí stavba povolena nebyla – a neprokáže se to ani jinými předloženými podklady, bude žalovaný postupovat tak, že poučí účastníky o jejich právu seznámit se s podklady a vyjádřit se k nim (§ 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) a následně vydá rozhodnutí, v němž své úvahy ve vztahu k rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 důkladně a přezkoumatelně vysvětlí.

Výhrady vznesené vůči rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 nejsou důvodné

34. Soud nepředjímá výsledek řízení o odstranění stavby. Posouzení otázky, zda byla stavba rozhodnutím ze dne 1. 2. 2017 povolena, nebo nikoli, je úkolem žalovaného (příp. stavebního úřadu). Žalovaný však již ve vyjádření k žalobě formuloval několik výhrad vůči tomuto rozhodnutí (jež s ním sdílí i osoba zúčastněná na řízení) a předem avizoval, že s ohledem na ně nemá za to, že by rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 mohlo obstát jako rozhodnutí povolující stavbu opěrné zdi. V situaci, kdy se žalovaný rozhodl sdílet východiska, z nichž hodlá při hodnocení rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 vycházet, pokládá soud za potřebné se k nim vyjádřit, resp. je korigovat již v této fázi, aby eliminoval nutnost dalšího soudního přezkumu.
35. Žalovaný má v první řadě za to, že pro posouzení otázky, zda má stavba veřejnoprávní povolení, je zásadní, *komu* bylo toto povolení vydáno.
36. Tak tomu však není. Různá rozhodnutí o povolení stavby (včetně rozhodnutí o jejím dodatečném povolení) jsou typickými rozhodnutími *ad rem*, která se týkají adresáta pouze kvůli jeho vztahu k určité věci (např. právě k nemovité věci). Pro vydání rozhodnutí jsou ovšem relevantní výlučně vlastnosti této věci (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 8. vydání, str. 196-197). Taková rozhodnutí ze zákona (§ 73 odst. 2 správního řádu) zavazují mimo účastníků a správních orgánů i právní nástupce adresáta. To znamená, že byla-li rozhodnutím ze dne 1. 2. 2017 stavba opěrné zdi povolena (osobě zúčastněné na řízení), pak jde o stavbu povolenou bez ohledu na to, kdo ji realizoval a komu nyní patří.
37. Žalovaný konkrétně poukazuje na to, že podle jeho mínění bylo rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 vydáno neoprávněné osobě, protože osoba zúčastněná na řízení nebyla v době jeho vydání ani vlastníkem stavby, ani stavebníkem (zřejmě v tom smyslu, že nebyla tím, kdo opěrnou zeď fyzicky postavil). K tomu soud uvádí, že pojem stavebník definuje § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 2006, podle něhož je stavebníkem *osoba, která pro sebe žádá o vydání stavebního povolení*, nebo její právní nástupce (1), osoba, která stavbu provádí, jestliže nejde o stavebního podnikatele realizující stavbu v rámci své podnikatelské činnosti (2) a investor či objednatel stavby (3). Tento pojem je tedy výrazně širší a nelze za stavebníka považovat pouze osobu, která stavbu realizovala. Pro podrobnější definici tohoto pojmu lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2016, č. j. 6 As 196/2015-33, v němž se NSS přiklonil

k materiálnímu pojetí. V bodě 18 citovaného rozsudku uvedl, že „*veřejné subjektivní právo provést stavbu není vázáno na osobu původního žadatele, ale že čerpat je může kdokoli. Stavba se tedy nestává stavbou nepovolenou jen proto, že ji pro sebe realizuje jiná osoba, než která žádala o stavební povolení [...], příp. než právní nástupce takovéto osoby.*“ Uvedené je podle přesvědčení soudu třeba analogicky vztáhnout i na situaci, v níž jde o dodatečné povolení stavby.

38. Žalovaný ve vyjádření v žalobě neprezentoval žádnou hlubší úvahu, proč má za to, že by osoba zúčastněná na řízení nemohla být stavebníkem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) stavebního zákona z roku 2006, jestliže to byla ona, kdo o dodatečné povolení stavby žádal. Obecně lze tedy jen dodat, že i kdyby se po vyjasnění této otázky ukázalo, že se v tomto směru dopustil Městský úřad Jesenice coby stavební úřad nějakého pochybení, pak by se nepochybně svou intenzitou jednalo (pouze) o vadu spočívající v nezákonnosti. Rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017 je ovšem již pravomocné a nadané presumpcí správnosti. *Ex post* zjištěná nezákonnost nic nemění na tom, že pravomocné rozhodnutí je s ohledem na právní jistotu všech zúčastněných nezměnitelné opravnými prostředky. S ohledem na marné uplynutí zákonných lhůt nepřipadá v úvahu ani přezkumné řízení nebo obnova řízení.
39. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že má za to, že uvedené pochybení způsobilo nicotnost bodu č. 4 výroku II (tj. výroku, jenž by se mohl týkat právě opěrné zdi) rozhodnutí ze dne 1. 2. 2017.
40. Ani v tomto případě nemá pravdu. Nicotné je podle § 77 správního řádu takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný (odst. 1), nebo rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, nebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (odst. 2). Obsahové vymezení kategorie nicotnosti správního rozhodnutí je otázkou judikatury správních soudů, jak na to poukázal s odkazem na důvodovou zprávu ke správnímu řádu rozšířený senát v usneseních ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, či ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS. V těchto usneseních uvedl i příkladný výčet důvodů nicotnosti: absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.
41. Zjednodušeně řečeno, nicotností jsou sankcionovány jen ty nejtěžší vady. Pokud se správní orgán dopustil „jen“ porušení zákona (například tím, že projednal a rozhodl o žádosti o dodatečné povolení stavby podané osobou neoprávněnou), nezatížil tím své rozhodnutí vadou nicotnosti.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

42. Žalobní námitka týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu je důvodná. Soud proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., aniž se zabýval zkoumáním zbývajících žalobních námitek. Bylo by to totiž nadbytečné.
43. Soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. V tomto dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

44. Soud neprovedl důkazy navržené žalobci v podání ze dne 12. 8. 2024. Důvody, proč soud neprovedl důkaz rozhodnutím ze dne 1. 2. 2024, již zazněly výše. Většina ostatních písemností je součástí správního spisu, jehož obsahem se důkaz neprovádí (viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Písemnostmi, které součástí správního spisu nejsou (sdělení MNV Louňovice ze dne 5. 6. 1968, protokol o vytyčení hranice mezi pozemky ze dne 5. 10. 1995, smlouva o zřízení věcného břemene a žádost o dodatečné stavební povolení ze dne 20. 3. 2012, odpověď MÚ Říčany na žádost o informace ze dne 25. 4. 2024), soud dokazování neprovedl, protože buďto nemají přímou souvislost s předmětem řízení, nebo nemohou nic změnit na závěru, že skutkový stav nebyl v řízení zjištěn dostatečně. Z týchž důvodů soud neprovedl ani důkazy navržené žalovaným.
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů.
46. Úspěšným žalobcům náhrada nákladů řízení náleží. Náklady žalobců sestávají v první řadě z odměny advokáta, jejíž výpočet se řídí § 12 odst. 4 advokátního tarifu, podle něhož pro společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob platí, že advokátovi náleží za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Odměna za jeden úkon právní služby při zastupování dvou osob činí tedy 4 960 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Výše odměny za tři úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby a repliky podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] činí 14 880 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobců rovněž náhrada hotových výdajů odpovídající třem paušálním částkám po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a náhrada daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z částky 15 780 Kč, tj. 3 313,8 Kč, neboť zástupce žalobců vykonává advokacii jako společník obchodní korporace, která je plátkyní daně z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celková odměna zástupce činí 19 093,8 Kč.
47. Dále soud žalovanému uložil nahradit každému z žalobců vynaložené soudní poplatky za podání žaloby (3 000 Kč) a za rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku (1 000 Kč).
48. Žalovaný je povinen zaplatit každému z žalobců náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 546,90 Kč. do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s.).
49. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil. Rozhodl proto, že 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 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 19. listopadu 2024

Lenka Bursíková v. r.
předsedkyně senátu