



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Veroniky Burianové a soudců Mgr. Aleše Smetanky a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: J. K., narozena X,
bytem X,
zastoupena JUDr. Janou Sládkovou, advokátkou,
sídlem Jiráskova 398, 337 01 Rokycany,
proti
žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje,
sídlem Škroupova 1760/18, 306 13 Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2024, č. j. PK-RR/2113/24,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2024, č. j. PK-RR/2113/24, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 10 800 Kč k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Jany Sládkové, advokátky, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 27. 6. 2024, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) dne 29. 6. 2024, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2024, č. j. PK-RR/2113/24 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odboru stavebního (dále jen „stavební úřad“) ze dne 24. 4. 2023, č. j. MeRo/3978/OST/23 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím rozhodl podle § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) tak, že stavbu s označením „Garáž na pozemku st. p. Xa v k. ú. X“ (dále též jen „předmětná stavba“) nelze dodatečně povolit.

II.

Žaloba

3. Žalobkyně uvedla, že skutkový stav, který vzaly oba správní orgány za základ, nemá oporu v provedených důkazech, neboť „bylo porušeno základní právo, garantované čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vlastnit majetek“. Poté namítla, že napadené rozhodnutí „je zcela nepřezkoumatelné“, neboť žalovaný do odůvodnění napadeného rozhodnutí pojal všechny argumenty, které žalobkyně namítala, aniž by je jednotlivě či ve vzájemných souvislostech vyhodnotil či zpochybnil. Tím překvapivější je podle žalobkyně závěr, kdy žalovaný „bez jakéhokoli vlastního odůvodnění“ uzavřel, že neshledal prvostupňové rozhodnutí v rozporu s právními předpisy.
4. Žalobkyně dále poukázala na to, že spisový materiál byl žalovanému předložen k rozhodnutí prokazatelně až dne 19. 3. 2024, tedy téměř po roce od podání odvolání.
5. Podle žalobkyně z napadeného rozhodnutí, ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím, není patrné, proč stavební úřad odmítl věc řešit standardním postupem, a to „vyhotovením tzv. ‚pasportu stavby‘, neboť jeho dokumentace se nedochovala“. Žalobkyně uvedla, že předmětná stavba byla předmětem dědického řízení a ona doložila i důkazy o tom, že základy této stavby byly pořízeny v šedesátých letech. Má za to, že „podle platných právních předpisů“ je možné řešit tuto otázku, pokud jde o stavbu pořízenou před rokem 1976, právě „pasportem stavby.“ Podle žalobkyně v případě „nedokončené“ dokumentace stavby, která je řádně zapsaná v katastru nemovitostí a svými rozměry a umístěním odpovídá takovému zápisu, což bylo doloženo, není správný postup ani v řešení dané situace podáním žádosti o dodatečné povolení stavby dle současných stavebních norem.
6. Žalobkyně závěrem své žaloby navrhla, aby soud zrušil napadené rozhodnutí ve spojení s „rozhodnutím Městského úřadu Rokycany ze dne 8. 3. 2024, sp. zn. MeRo12157/OST/20 Stu“. K výzvě soudu, aby vyjasnila, jaké rozhodnutí stavebního úřadu žalobkyně navrhuje zrušit, neboť označení prvostupňového rozhodnutí uvedené v čl. IV. žaloby se neshoduje s označením prvostupňového rozhodnutí v napadeném rozhodnutí, žalobkyně podáním ze dne 18. 7. 2024 upřesnila, že navrhuje zrušení „napadeného rozhodnutí ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím“.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 31. 7. 2024 navrhl zamítnutí žaloby, neboť je přesvědčen, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a je

správné, odůvodněné a přezkoumatelné.

8. Žalovaný nejprve zrekapituloval žalobní námitky. Poté poukázal na skutečnost, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení o dodatečném povolení stavby, ve kterém musí vlastník nepovolené stavby prokázat, že je možné stavbu dodatečně povolit. Žalobkyně podala žádost o dodatečné povolení stavby garáže, ale žádost potřebným způsobem nedoložila a stavební úřad nemohl rozhodnout jinak než žádost o dodatečné povolení zamítnout. Námitky uplatněné v žalobě by měla žalobkyně uplatnit v řízení o odstranění stavby garáže, ve kterém musí stavební úřad odůvodnit a prokázat, že stavba garáže je stavbou nepovolenou.
9. K opožděnému předání odvolání žalovaný uvádí, že se žalobkyně mohla obrátit na žalovaného se žádostí o opatření proti nečinnosti stavebního úřadu, což neučinila.

IV.

Průběh řízení

10. Soud ověřil, že žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí byla podána včas. Napadené rozhodnutí bylo zástupkyni žalobkyně doručeno dne 29. 4. 2024. Předmětná žaloba byla soudu doručena dne 29. 6. 2024. Je tudíž zřejmé, že obecná zákonná lhůta dvou měsíců byla dodržena [srov. § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Soud pro úplnost uvádí, že zvláštní žalobní lhůta zkrácená na jeden měsíc dle § 306 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „*nový stavební zákon*“), se uplatní pouze na případy napadených správních rozhodnutí doručených nejdříve dne 1. 7. 2024, kdy nabyla účinnosti nová právní úprava stavebního řádu (srov. § 334a odst. 3 nového stavebního zákona a dále nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24, resp. navazující judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 8. 4. 2025, č. j. 10 As 225/2024-44, ze dne 11. 4. 2025, č. j. 5 As 242/2024-52 nebo ze dne 17. 4. 2025, č. j. 3 As 181/2024-91), s výjimkou tzv. vyhrazených staveb uvedených v příloze č. 3 k novému stavebnímu zákonu, u nichž se zkrácená (jednoměsíční) lhůta dle nové právní úpravy uplatní již u rozhodnutí doručených od 1. 1. 2024, neboť pro ně neplatí přechodné období dle § 334a odst. 1 nového stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2025, č. j. 1 As 247/2024-90). Soud k uvedenému doplňuje, že Ústavní soud v již odkazovaném nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 3241/24 (bod 34.) výslovně uvedl, že „[j]azykovým výkladem § 331 stavebního zákona lze dospět k závěru, že zákonodárce míní, aby se soudní řízení zahájená přede dnem 1. 7. 2024 dokončila podle staré právní úpravy“, tudíž soud s ohledem na den doručení žaloby v nynějším řízení nepostupoval podle zvláštní právní úpravy soudního přezkumu obsažené v § 305 a násl. nového stavebního zákona.
11. Soud dále konstatuje, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou (žalobkyně byla účastníkem správního řízení, jakožto žadatelka o dodatečné povolení předmětné stavby) proti žalovanému, který je pasivně legitimován (jako odvolací orgán, který vydal napadené rozhodnutí), po vyčerpání řádných opravných prostředků (žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, proti němuž již nebylo odvolání přípustné) a obsahuje všechny požadované formální náležitosti. Soud proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žaloby.
12. O podané žalobě soud rozhodoval bez nařízení jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.,

neboť oba účastníci řízení s takovým postupem soudu vyslovili souhlas (žalobkyně v podání ze dne 9. 7. 2024 a žalovaný ve vyjádření ze dne 31. 7. 2024).

V.

Posouzení věci soudem

13. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud vycházel při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout *ex officio*, tj. vad ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. a dále vad, které by bránily přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu řádně a včas uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).
14. Po přezkoumání skutkového a právního stavu nynější věci soud dospěl k závěru, že žaloba je **důvodná**.
15. Vzhledem k tomu, že správní spis poskytoval dostatečný podklad pro posouzení žalobních námitek a pro rozhodnutí předmětné věci, soud neprováděl žádné dokazování. Ostatně žalobkyně ani žalovaný žádný důkazní návrh, který by šel nad rámec správního spisu, neučinili.
16. Soud z obsahu správního spisu zjistil následující skutečnosti relevantní pro posouzení důvodnosti žaloby.
17. Dne 8. 10. 2020 stavební úřad konal na základě podnětu vlastníka pozemku sousedícího s pozemkem žalobkyně, jehož součástí je předmětná stavba, kontrolní prohlídku, při které žalobkyně předložila geometrický plán č. 99290-180-3 ze dne 13. 2. 1984, rozhodnutí o dědictví ze 22. 3. 2023, ve kterém je mimo rodinného domu č. p. 521 uvedena také předmětná stavba (garáž), a kolaudační rozhodnutí pro stavbu uvedeného rodinného domu ze dne 18. 5. 1983, v němž ale není předmětná stavba garáže uvedena. Žalobkyně do protokolu uvedla, že stavba garáže byla zahájena cca v roce 1967 současně se stavbou rodinného domu a byla dokončena až po dostavbě rodinného domu v roce 1973. K žádosti stavebního úřadu příslušný katastrální úřad sdělil, že předmětná stavba byla zapsána na základě výše zmíněného geometrického plánu ze dne 13. 2. 1984 a že žádný další podklad nebyl nalezen. Na základě těchto skutečností stavební úřad dospěl k závěru, že se jedná o stavbu provedenou bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujícího a oznámil dne 3. 12. 2020 z moci úřední zahájení řízení o odstranění předmětné stavby, ve kterém poučil žalobkyni (jako vlastníka pozemku, jehož součástí je předmětná stavba) o možnosti podání žádosti o dodatečné povolení stavby.
18. Žalobkyně dne 14. 12. 2020 žádost o dodatečné povolení předmětné stavby podala. Stavební úřad dne 31. 12. 2020 vyzval žalobkyni k doplnění chybějících podkladů do 30. 4. 2021 a zahájené řízení současně přerušil. Dne 5. 5. 2021 žalobkyně požádala o povolení výjimky z § 25 odst. 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb. na umístění předmětné stavby v blízkosti hranic sousedního pozemku (žalobkyně dne 30. 9. 2021 učinila zpětvzetí žádosti o povolení výjimky, a proto stavební úřad dne 30. 11. 2021 řízení o výjimce ve věci umístění předmětné stavby zastavil).
19. Poté byl stavební úřad nečinný a až dne 24. 4. 2023 vydal prvostupňové rozhodnutí,

kterým konstatoval, že žalobkyně neslnila podmínky pro dodatečné povolení stavby, a proto předmětnou stavbu nelze dodatečně povolit. Žalobkyně dne 23. 5. 2023 napadla prvostupňové rozhodnutí blanketním odvoláním, které odůvodnila podáním ze dne 2. 6. 2023. V odvolání žalobkyně namítala, že na základě informací, které jí byly poskytnuty stavebním úřadem, nabyla dojmu, že není jiná možnost, než řešit danou věc dodatečným povolením stavby, včetně povolení výjimky z jejího umístění na pozemku. Měla obavy, že pokud uvedené žádosti nepodá a stavba nebude dodatečně povolena, bude jí nařízeno odstranění její stavby. Z tohoto důvodu žalobkyně žádosti podala. Ovšem po projednání věci s několika kvalifikovanými osobami ze stavebního oboru byla obeznámena s tím, že se v daném případě nemusí jednat o tzv. „černou stavbu“, ale o stavbu právně existující, neboť je zapsaná v katastru nemovitostí. Pouze nebyly dohledány nebo se nedochovaly dokumenty, na základě kterých byla předmětná stavba do katastru nemovitostí zapsána. U staveb takového charakteru a stáří, kdy byla realizována cca v roce 1973, to není neobvyklý případ. *„Proto své žádosti následně vzala zpět“ a „chtěla by požádat o jinou formu řešení dané věci“.* Stáří stavby může doložit např. geometrickým zaměřením z roku 1983, fotografiemi z roku 1980. Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhuje věc řešit dodáním dokumentace stávajícího stavu objektu (tzv. pasport stavby) a posouzením s deklarací stáří stavby, ověřené autorizovaným inženýrem. Závěrem žalobkyně uvedla, že nechala dokumentaci zpracovat a poskytla by ji stavebnímu úřadu k ověření.

20. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný shrnul předchozí průběh řízení a obsah odvolání a poté konstatoval, že je třeba postupovat podle stavebního zákona a rovněž že odvolání splňuje požadavky uvedené v § 81 odst. 1 a 2 správního řádu a lze jej přezkoumat. Následný přezkum prvostupňového rozhodnutí žalovaný odůvodnil následovně: *„Odvolací orgán také dle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo s právními předpisy, a dospěl k závěru, že nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumal jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžadoval-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nešlo mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíželo. Odvolací orgán posoudil napadené rozhodnutí a veškeré předložené podklady a rozhodl se přezkoumávané rozhodnutí stavebního úřadu potvrdit. Vydané rozhodnutí stavebního úřadu nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy, kdy proces vedeného řízení byl veden v souladu s ustanovením § 129 stavebního zákona.“.* Následně žalovaný vyjádřil své pochyby *„zda mělo vůbec být v daném případě zahájeno řízení z moci úřední dle ustanovení § 129 stavebního zákona. Dle názoru odvolacího orgánu stavební úřad dostatečně neprokázal, že se s naprostou jistotou jedná o stavbu, která byla provedena bez rozhodnutí nebo bez opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující, což v případě, že výsledkem takového řízení může být nařízení odstranění předmětné stavby, považuje odvolací orgán za klíčové a zásadní.“.* Poté žalovaný upozornil, že *„[v] době účinnosti stavebního zákona č. 50/1976 Sb., existovaly na obcích u tehdejších národních výborů tak zvané stavební komise, které byly příslušné k povolování takových vedlejších staveb u rodinných domů. Předmětná stavba garáže byla realizována cca v roce 1973, tedy před více než 50 lety, je tedy dost pravděpodobné, že se v daném případě jedná právě o takovou stavbu, která byla stavební komisí na základě ohlášení stavebníka povolena. Mnohdy se od takových staveb v archivech obcí nedochovaly žádné doklady, a vzhledem k stáří stavby a předávání dokladů se nedochovaly mnohdy ani u*

vlastníků stavby. Takovou stavbou s velkou pravděpodobností může být také stavba garáže na pozemku parc. č. st. Xa v k.ú. M. v Č.. O takové možnosti stavební úřad vůbec neuvažoval a nijak se jí nezabýval.“ Následně žalovaný doplnil, že pokud stavební úřad dostatečně přesvědčivě neprokáže (nezíská důkazy), že předmětná stavba je tzv. „černou stavbou“, měl by dále postupovat podle § 125 stavebního zákona a naříditi žalobkyni pořízení zjednodušené dokumentace skutečného provedení stavby (pasport stavby), kterou následně ověří. Přesto vše žalovaný závěrem bez dalšího vysvětlení konstatoval, že „*neshledal vydané rozhodnutí v rozporu s právními předpisy*“, a proto i přes výše vyslovený názor napadené rozhodnutí potvrdil.

21. Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť z podstaty věci vyplývá, že přezkoumat z hlediska zákonnosti lze pouze přezkoumatelná rozhodnutí. Žalobkyně spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v nedostatečném odůvodnění, neboť dle jejího názoru žalovaný do svého rozhodnutí pojal všechny jí namítané argumenty, aniž by je vyhodnotil či zpochybnil, a proto je pro ni překvapivé, že žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu neshledal v rozporu s právními předpisy.
22. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (shrnuté např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. j. 1 As 287/2015-51, bod [24]) platí, že „*přezkoumatelné rozhodnutí je rozhodnutí srozumitelné, s dostatkem důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřeli-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74).*“ Zároveň platí, že 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nutno doplnit, že právní závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem ohledně přezkoumatelnosti rozhodnutí se sice primárně týkaly soudních rozhodnutí, nicméně je lze vztáhnout i na rozhodnutí správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod [22]).
23. Soud se ztotožnil s námitkou žalobkyně, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Byť odvolání žalobkyně bylo poměrně stručné a obsah správního spisu, resp. prvostupňového rozhodnutí se žalovanému mohl jevit jako zcela zřejmý, nezbavovalo ho to povinnosti řádně odůvodnit své rozhodnutí, jímž odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí zamítající žádost žalobkyně z důvodu, že předmětnou stavbu nelze povolit.
24. Ovšem žalovaný na řádné odůvodnění svého rozhodnutí prakticky rezignoval, neboť pokud jde o otázku přezkoumání důvodů vedoucích stavební úřad k zamítnutí žádosti žalobkyně o dodatečné povolení předmětné stavby, tak žalovaný pouze v obecné rovině zmínil dikci § 89 odst. 2 správního řádu určující rozsah přezkumu napadeného správního rozhodnutí v odvolacím řízení a poté bez jakékoli reflexe obsahu odvolání konstatoval, že „*posoudil napadené rozhodnutí a veškeré předložené podklady a rozhodl se přezkoumávané*

rozhodnutí stavebního úřadu potvrdit. Vydané rozhodnutí stavebního úřadu nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy, kdy proces vedeného řízení byl veden v souladu s ustanovením § 129 stavebního zákona“.

25. Přitom ale žalobkyně v odvolání namítala zejména, že (i) důvodem podání žádosti o dodatečné povolení předmětné stavby byla pouze obava, že nemá jinou možnost, jak věc řešit, aby nedošlo k nařízení odstranění stavby, a dále uvedla (ii) konkrétní důvody, proč se v jejím případě nemusí jednat o tzv. „černou stavbu“, zejména s ohledem na dobu, kdy stavba byla postavena, a že (iii) „vzala své žádosti zpět“ a „chtěla by požádat o jinou formu řešení dané věci“, a to dodáním dokumentace stávajícího stavu objektu (tzv. pasport stavby) a posouzením s deklarací stáří stavby, ověřené autorizovaným inženýrem.
26. Žalovaný na tyto odvolací námitky v odůvodnění svého rozhodnutí nereagoval. Soud nepředjímá, zda tyto námitky byly relevantní či důvodné, neboť soud v rámci přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí nemůže nahrazovat úvahy správního orgánu a sám přezkoumávat relevantnost a důvodnost odvolacích důvodů, neučinil-li tak předtím odvolací orgán. Uvedené potvrzuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (shrnutá např. v rozsudku ze dne 1. 2. 2017, č. j. 9 As 87/2016-29, bod [30]), dle které: *„Odůvodnění správního rozhodnutí musí samo o sobě obstát v předestření důvodů, jež vedly správní orgán k rozhodnutí vyjádřenému ve výrokové části, a musí být v souladu s obsahem správních spisů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Afs 58/2012-44, ze dne 24. 9. 2014, č. j. 8 Afs 34/2013-68). Jen pokud budou mít závěry správních orgánů oporu v právní úpravě a budou řádně odůvodněny, mohou při soudním přezkumu obstát. Úkolem správních soudů není nahrazovat úvahy správních orgánů a domýšlet za ně důvody jejich rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, č. j. 7 As 267/2015-57)“.*
27. Je sice pravdou, že žalovaný v závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí vyjádřil pochyby, zda mělo vůbec být v daném případě zahájeno z moci úřední řízení o odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona, neboť předmětná stavba s velkou pravděpodobností nebude tzv. „černou stavbou“, ale stavbou povolenou stavební komisí na základě ohlášení stavebníka, u které se s ohledem na její stáří nedochovaly žádné doklady (a tím prakticky přisvědčil stěžejní odvolací námitce žalobkyně). Žalovaný však v odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak nevyjasnil důsledky této jím dovozované skutečnosti pro samotné řízení o žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby. Žalovanému i soudu mohou být tyto důsledky zřejmé, ovšem žalobkyni (resp. obecně žadatelům) nikoli, a proto lze mít pochopení pro to, že napadené rozhodnutí působí na žalobkyni jako překvapivé, případně vnitřně rozporné. Soud zastává názor, že k naplnění jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, dle které *je veřejná správa službou veřejnosti* (§ 4 odst. 1 správního řádu), je nezbytné, aby se účastníkům řízení (často právním laikům) v odůvodnění správního rozhodnutí dostalo srozumitelné a pochopitelné odpovědi na to, proč ve správním řízení byli či nebyli se svými argumenty úspěšní.
28. Žalovaný takovou odpověď do jisté míry poskytl až ve vyjádření k žalobě, kde uvedl, že žalobkyně bude moci veškeré jí vznášené argumenty uplatnit v řízení o odstranění stavby, které bylo po dobu řízení o dodatečném povolení stavby přerušeno. To ovšem již na nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nemůže nic změnit, neboť dle ustálené judikatury *správní orgán nemůže chybějící argumentaci dodatečně doplňovat například ve svém vyjádření k žalobě* (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS).

29. Soud si je vědom toho, že se zrušovacím důvodem pro nepřezkoumatelnost je třeba zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude soudem uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení (srov. přiměřeně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, a ze dne 5. 8. 2020, č. j. 4 Azs 182/2020-42, bod [14]). Soud proto nad rámec zrušovacího důvodu uvádí následující doplnění, které považuje za relevantní pro další průběh správního řízení.
30. V posuzované věci byla předmětem správního řízení žádost žalobkyně o dodatečné povolení předmětné stavby, kterou žalobkyně podala poté, co s ní stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona.
31. Soud předně poukazuje na rozdíly mezi řízením o odstranění stavby a řízením o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona, kterými se judikatura Nejvyššího správního soudu již mnohokrát zabývala. V rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33, bod [12], kasační soud konstatoval, že: „*pro dodatečné povolení stavby zákon konstruuje speciální řízení zahajované 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 lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí. Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení spolu velmi úzce souvisí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, zahájeno vždy. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka (a splnění dalších zákonných podmínek), zda bude zahájeno a vedeno*“ (obdobně viz rozsudky téhož soudu ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, nebo ze dne 7. 9. 2023, č. j. 9 As 148/2021-23; podtržení v citacích uvedených v tomto rozsudku doplněno – pozn. soudu).
32. Z uvedeného vyplývá, že hlavním účelem řízení o odstranění stavby je odstranění staveb prováděných či provedených bez příslušného rozhodnutí nebo souhlasu stavebního úřadu podle stavebního zákona. Naproti tomu účelem řízení o dodatečném povolení stavby je zhojení takové vady – absence povolení, avšak pouze za zákonem stanovených předpokladů. Proto nelze směšovat předmět, povahu a účel těchto dvou řízení (srov. již výše odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 148/2021-23, bod [16]).
33. V projednávané věci stavební úřad poté, co žalobkyně podala žádost o dodatečné povolení předmětné stavby (čímž bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby) vyzval žalobkyni k doplnění chybějících podkladů, a to podle § 111 odst. 3 stavebního zákona. Přestože žalobkyně ve stanovené lhůtě (a ani později) chybějící podklady nedoložila, stavební úřad v řízení pokračoval a o žádosti meritorně rozhodl tak, že žádost zamítl. Přitom § 111 odst. 3 stavebního zákona pro takový případ přepokládá zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (k tomu srov. opakovaně odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 148/2021-23, bod [19]).
34. Bude na žalovaném, aby se v dalším řízení zabýval i otázkou, zda procesní postup stavebního úřadu byl správný, tj. zda bylo vůbec namístě o žádosti žalobkyně meritorně rozhodnout. Kromě již zmíněného zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu by v úvahu mohlo připadat i zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, dle něhož *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žádost se stala zjevně*

bezpředmětnou (k bezpředmětnosti žádosti srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 142/2020-33, body [11] a [12]). Je tomu tak proto, že samotný žalovaný v napadeném rozhodnutí vyjádřil pochyby, zda vůbec mělo být řízení o odstranění stavby zahájeno, neboť předmětná stavba se nejeví být neoprávněnou stavbou ve smyslu § 129 odst. 1 stavebního zákona. Žalovaný přitom vyslovil názor, že pokud stavební úřad dostatečně přesvědčivě neprokáže (nezíská důkazy), že předmětná stavba je tzv. „černou stavbou“, měl by dále postupovat podle ustanovení § 125 stavebního zákona. Ovšem řízení o dodatečném povolení stavby je určeno pouze pro případy neoprávněných staveb ve smyslu § 129 odst. 1 stavebního zákona (viz výše).

35. Pouze pro úplnost soud uvádí, že namítala-li žalobkyně, že spisový materiál byl žalovanému předložen k rozhodnutí téměř po roce od podání odvolání, pak v tomto ohledu je třeba souhlasit s žalovaným, že případné průtahy v řízení nejsou důvodem nezákonnosti správních rozhodnutí, resp. se nejedná o důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2025, č. j. 4 As 273/2024-55, bod [49]).

VI.

Rozhodnutí soudu

36. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba byla podána důvodně, neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud proto ve výroku I. tohoto rozsudku napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
37. Soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž je žalovaný vázán právním názorem, který soud vyslovil výše v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
38. Soud nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, jak navrhovala žalobkyně (srov. § 78 odst. 3 s. ř. s.), neboť žalovaný může odstranit zjištěné vady v odvolacím řízení. Bude úkolem žalovaného, aby posoudil, zda je dán některý z výše nastíněných důvodů pro zrušení prvostupňového rozhodnutí a zastavení řízení, přičemž v úvahu může připadat i postup dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, anebo zda setrvá na tom, že v řízení mělo být meritorně rozhodnuto, pak tedy o odvolání žalobkyně opětovně rozhodne a své rozhodnutí náležitě a přezkoumatelně odůvodní, tj. konkrétně vypořádá odvolací námitky.

VII.

Náklady řízení

39. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu nákladů ten účastník, který byl v řízení plně úspěšný. V tomto řízení byla procesně úspěšná žalobkyně a náleží jí proto náhrada nákladů řízení v celkové výši 10 800 Kč.
40. Soud za účelně vynaložené náklady, které byly nezbytné k dosažení úspěchu žalobkyně v řízení, předně považoval zaplacené soudní poplatky za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč. Dále pak níže vyčíslené náklady žalobkyně na její právní zastoupení, které soud určil podle obsahu soudního spisu za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024. Podle čl. II. vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se

s účinností od 1. 1. 2025 novelizoval advokátní tarif a mj. došlo k navýšení mimosmluvní odměny za poskytování právních služeb, platí, že *za právní služby poskytnuté přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky přísluší advokátovi odměna podle advokátního tarifu ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti této vyhlášky*. V předmětném případě byly oba úkony právní služby poskytnuty před 1. 1. 2025. Těmito úkony jsou (i) převzetí právního zastoupení, a (ii) sepsání žaloby. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($2 \times 3\,100 = 6\,200$ Kč). Náhradu hotových výdajů pak dle § 13 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($2 \times 300 = 600$ Kč). Soud ověřil, že právní zástupkyně žalobkyně není plátcem DPH. Celkem tedy náklady na právní zastoupení žalobkyně činily 6 800 Kč.

41. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta k plnění nákladů řízení byla stanovena podle § 160 odst. 1 *in fine* o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 30. července 2025

JUDr. Veronika Burianová v.r.
předsedkyně senátu