



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Ing. V. P.**, zast. JUDr. Tomášem Uzlem, advokátem se sídlem Dejvická 306/9, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** I) E. P. a II) J. P., oba zast. Mgr. Veronikou Zelenkovou, advokátkou se sídlem Velehradská 88/1, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2019, č. j. 14 A 38/2017 - 87,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví citovaného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2017, č. j. MMR-25444/2017-83/1759. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 7. 3. 2017, č. j. MHMP 420603/2017, jímž bylo rozhodnuto o povolení obnovy řízení ve věci odstranění stavby ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení.

[2] Citovanému rozhodnutí o obnově řízení předcházelo zdlouhavé řízení před správními orgány, které bylo zahájeno na podnět stěžovatele a dalších osob ze dne 20. 11. 2007. Podnět byl odůvodněn tím, že na pozemku p. č. X, k. ú. P., stál seník, pro který nebylo vydáno územní rozhodnutí, stavební povolení, ani kolaudační rozhodnutí a v devadesátých letech měl být seník přestavěn na skladovou halu, přičemž k těmto stavebním změnám nebylo vydáno stavební povolení.

[3] Poprvé bylo správní řízení pravomocně ukončeno v roce 2011, kdy Úřad městské části Praha 12 (dále jen „stavební úřad“) nařídil rozhodnutím ze dne 24. 3. 2010, č. j. VYST/45590/2007/Ká, odstranění předmětné budovy a magistrát svým rozhodnutím ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. S-MHMP 512864/2010/OST/Je, č. j. 3257/2011, odvolání osob zúčastněných nařízení zamítl a rozhodnutí o odstranění stavby potvrdil. Žalovaný však rozhodnutím ze dne 1. 2. 2012, č. j. 13570/2011-83/798, k podnětu osob zúčastněných na řízení rozhodnutí obou správních orgánů zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

[4] Podruhé bylo správní řízení pravomocně ukončeno v roce 2015, kdy stavební úřad svým rozhodnutím ze dne 3. 11. 2014, č. j. P12 27486/2014 OVY, osobám zúčastněným na řízení nařídil předmětnou stavbu odstranit, protože se v řízení nepodařilo prokázat, že předmětná stavba byla realizována na základě zákonem předvídaného rozhodnutí nebo opatření správního orgánu. Proti tomuto rozhodnutí brojily osoby zúčastněné na řízení odvoláním, které však magistrát rozhodnutím ze dne 29. 6. 2015, č. j. MHMP 1167500/2015, zamítl a rozhodnutí o odstranění stavby potvrdil.

[5] V roce 2016 podaly osoby zúčastněné na řízení návrh na obnovu řízení o odstranění stavby. Stěžejním důkazem, který dle jejich názoru mohl změnit posouzení otázky v původním řízení, bylo stavební povolení – souhlas se stavbou obilní kolby se sklepem z roku 1956, který vydal odbor pro výstavbu (patrně Okresního národního výboru Praha – východ). Jak již bylo uvedeno, magistrát svým výše citovaným rozhodnutím č. j. MHMP 420603/2017 řízení obnovil a tento postup potvrdil i žalovaný výše citovaným rozhodnutím č. j. MMR-25444/2017-83/1759.

II. Rozhodnutí městského soudu

[6] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného u městského soudu a vznesl následující námítky. Důkazy, které osoby zúčastněné na řízení předložily, se vztahují k odlišné stavbě, než která je předmětem řízení, protože osoby zúčastněné na řízení doložily souhlas se stavbou seníku z roku 1956, a nedoložily oprávněnost skladištní haly, která na pozemku stojí nyní. K podpoře svého tvrzení stěžovatel citoval vybrané části shora uvedených rozhodnutí stavebního úřadu a magistrátu, z nichž dle jeho názoru vyplývalo, že předmětem řízení před správními orgány byla stavba zbudovaná v letech 1993 - 2001, a nikoliv seník z roku 1956. Dále stěžovatel namítl, že neexistují žádné dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy a že nebylo zkoumáno, proč osoby zúčastněné na řízení nebyly schopny nahlédnout do archivu již v průběhu správního řízení. Nové důkazy nemohou vést k jinému řešení otázky, protože se vztahují k jiné než předmětné stavbě. Stěžovateli sice byly v průběhu řízení o obnově doručovány písemnosti, nebyl na nich ale vyznačen jako účastník řízení, a jeho postavení tedy bylo nejisté. Správní orgány dostatečně nevypořádaly stěžovatelovu argumentaci. Vyčtenými pochybeními správních orgánů též došlo k porušení rovnosti účastníků řízení.

[7] Městský soud vyšel z toho, že od roku 1956 byl v místě předmětné stavby postaven skladovací objekt v rámci areálu tehdejšího JZD (podle souhlasu z roku 1956 obilní kolba se sklepem, podle stěžovatele seník). Předmětem řízení o odstranění stavby tedy byl skladovací objekt jako takový, a nikoliv pouze stavební změny tohoto objektu, ke kterým v průběhu času mohlo dojít. Ke stěžovatelem vybraným citacím rozhodnutí správních orgánů uvedl krajský soud následující. Rozhodnutí č. j. VYST/45590/2007/Ká a č. j. S-MHMP 512864/2010/OST/Je byla zrušena v přezkumném řízení žalovaným v roce 2012. V daném rozhodnutí žalovaný výslovně uvedl, že se řízení nevede toliko o případných stavebních změnách. Stěžovatelem vybrané pasáže z dalších rozhodnutí městský soud považoval za irelevantní, neboť se vztahovaly k žádosti osob zúčastněných na řízení o pasportizaci a nevypovídají o předmětu řízení v nyní projednávané věci.

pokračování

[8] Dále vzal městský soud v úvahu, že se osoby zúčastněné na řízení staly vlastníky předmětné stavby teprve roku 1991, v průběhu původního řízení si nemohly být jisty, kdy byla budova postavena, a snažily se alespoň nepřímo dokázat oprávněnost existence objektu. Nic nenasvědčuje tomu, že by osoby zúčastněné na řízení měly již v době původního řízení před správními orgány povědomí o souhlasu z roku 1956, na základě kterého magistrát přistoupil k obnově řízení o odstranění stavby. Zvláště s přihlédnutím ke značnému časovému odstupu od doby vydání souhlasu z roku 1956 a k tomu, že došlo ke změnám správních obvodů, což se projevilo také ve změně místní příslušnosti úřadů, považoval městský soud za pochopitelné, že osoby zúčastněné na řízení ani v době původního řízení nezjistily, kde se souhlas z roku 1956 nacházel.

[9] Při přezkumu rozhodnutí o obnově řízení může být posuzována pouze schopnost nově navržených důkazů změnit posouzení otázky v původním řízení. Vzhledem k tomu, že souhlas z roku 1956 může vést k závěru, že byla předmětná stavba vybudována v souladu s právem, městský soud uzavřel, že takový důkaz má potenciál změnit náhled na otázku v původním řízení. Stěžovatelu argumentaci, podle níž souhlas z roku 1956 k jinému posouzení věci vést nemůže, označil za spekulativní.

[10] Městský soud připustil, že magistrát pochybil, pokud stěžovatele v řízení o obnově řízení ve svých písemnostech neoznačoval za účastníka řízení. Stěžovatel však měl profesionální zastoupení a učinil podání označené jako „vyjádření účastníka řízení“ stejně jako i jiná podání. Správní orgány jeho účastenství nikdy nerozporovaly. Stěžovatel tedy nebyl na svých právech účastníka řízení krácen, z podaných písemností je patrné, že si byl svého postavení vědom a dle městského soudu se tedy jedná jen o účelovou námitku. Ke stěžovatelu tvrzení, že správní orgány nevyřadily všechny jeho námítky, městský soud uvedl, že neshledal žádnou z námitek nevyřádanou a podrobně odkázal na příslušné části napadeného rozhodnutí žalovaného, v nichž vypořádání stěžovatelových námitek spatřoval. Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že byla porušena rovnost účastníků řízení. Odkázal přitom na vypořádání námitek a zdůraznil, že předmětem řízení o obnově řízení je pouze ověření, zda jsou naplněny podmínky pro takový postup, a tomu taktéž odpovídá i následný soudní přezkum.

[11] S ohledem na shora uvedené městský soud uzavřel, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[12] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Předně namítal, že městský soud nesprávně posoudil předmět řízení. V žalobě tvrdil, že řízení o odstranění stavby se vede o odstranění přestavby ze seníku na skladovou halu. Městský soud tak měl za předmět řízení považovat pouze přestavbu ze seníku na skladovou halu. Argumentace městského soudu stran stěžovatelem vybraných citací není věcně správná. Žalovaný totiž v přezkumném řízení v roce 2012 nezrušil rozhodnutí stavebního úřadu z roku 2007, nýbrž z roku 2010 a k předmětu řízení se navíc explicitně nevyjádřil. Městský soud rovněž neuvedl, proč se odklonil od zásady jednoty správního řízení. Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že jsou rozhodnutí o pasportizaci v nyní posuzovaném případě irelevantní, neboť právě na základě zrušení pasportizace stavby bylo zahájeno řízení o jejím odstranění.

[13] Důkazy nově předložené osobami zúčastněnými na řízení přitom mohou pouze prokázat, že byl povolen seník z roku 1956, naopak nemohou prokázat, že byly povoleny zmíněné změny na skladovou halu.

[14] Stejně tak městský soud nesprávně posoudil nemožnost osob zúčastněných na řízení předložit důkazy již v průběhu původního řízení. Stěžovatel se pozastavil nad tím, že osoby zúčastněné na řízení souhlas z roku 1956 nezajistily dříve, když řízení před správními orgány trvalo zhruba deset let. Navíc dodaly dokumentaci k blízké stavbě kravína. Žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 1. 2. 2012, č. j. 13570/2011-83-798, výslovně uvedl, že katastrální území Písnice spadá do správního obvodu hlavního města Prahy teprve od roku 1974, a je tak zřejmé, že osoby zúčastněné měly již v roce 2012 povědomí o tom, že povolení k předmětné stavbě mohou být v archivech mimo Prahu. Navíc bylo povolení nalezeno během jednoho dne od udělení plné moci panu Š., a pátrání po ní tak nemohlo být tak náročné. Pro osoby zúčastněné na řízení přitom bylo výhodné nepředložit veškeré důkazy, když obnovou řízení prodloužily stav, kdy není rozhodnuto o povinnosti odstranit nepovolené stavební úpravy o minimálně 3 roky.

[15] Dále stěžovatel napadl závěr městského soudu ohledně důsledků nesprávného vymezení účastníků řízení. Přístup městského soudu dle stěžovatele vybízí správní orgány k tomu, aby nesprávně vymezovaly účastníky řízení, když nebudou za tento postup „potrestány“ zrušením jejich rozhodnutí. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s městským soudem, že byly ve správním řízení jeho námítky dostatečně vypořádány. Městský soud odkázal na příslušné pasáže rozhodnutí žalovaného, ale stěžovatel nenamítal nedostatečné vypořádání námitek žalovaným, nýbrž jejich nedostatečné vypořádání v prvostupňovém rozhodnutí, tedy v rozhodnutí magistrátu. Závěrem zopakoval, že v řízení před správními orgány byla porušena rovnost účastníků, protože žalovaný přihlédl k důkazům, u nichž nebylo prokázáno, že se vztahují k předmětu řízení, že je osoby zúčastněné na řízení nemohly předložit již v původním řízení, že jsou ku prospěchu osoby zúčastněné na řízení a že mohou odůvodňovat jiné řešení otázky v původním řízení. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení a uložil žalovanému povinnost náhrady nákladů řízení.

[16] Osoby zúčastněné na řízení ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedly následující. V letech 1993 - 2001 byly provedeny pouze údržbové práce a jediným patrným rozdílem jsou nové okenní otvory. Je tak zřejmé, že stavba, která měla být odstraněna, je totožná se stavbou, která na pozemku stojí v současné době. Nově předložené důkazy tedy byly zřetelně ve prospěch osob zúčastněných na řízení, neboť prokazovaly oprávněnost jejich stavby. Rovněž jim nelze klást k tíži, že souhlas z roku 1956 předložily až ukončení původního správního řízení, když to bylo vedeno z moci úřední, a bylo tak na správních orgánech, aby zjistily skutečný stav věci, a osoby zúčastněné na řízení tedy v podstatě nahradily jejich činnost. Nebylo v jejich zájmu prodlužovat čas, po který není o odstranění stavby rozhodnuto, neboť za daného stavu nemohou budovu užívat ani na ní provádět udržovací práce, čímž jim mají vznikat značné ztráty. Stěžovatel si byl při řízení o obnově řízení dobře vědom svého postavení účastníka, a proto nebyl krácen na svých právech, pokud tak nebyl v některých písemnostech označen. Stěžovatel dále se svou manželkou úmyslně zvolil postup, při němž oba samostatně podávali během řízení před magistrátem desítky totožných nebo podobných námitek, jejichž cílem bylo pouze to, aby mohli následně uplatnit námitku nedostatku odůvodnění rozhodnutí. Přitom magistrát vysvětlil, proč argumentaci stěžovatele nepřisvědčil, byť výslovně nereagoval na každý z jeho argumentů. Osoby zúčastněné na řízení se ztotožnily s argumentací městského soudu ohledně porušení rovnosti účastníků řízení. Navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jim náhradu nákladů řízení.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětem řízení o odstranění stavby byla budova jako celek, nikoliv stěžovatelem tvrzené úpravy či stavební zásahy. Tato skutečnost jasně vyplývá ze spisu, zejména z oznámení o zahájení řízení. Městský soud posoudil správně neuvedení stěžovatele jako účastníka řízení jako pouhý formální nedostatek, který nemohl mít vliv na zákonitost rozhodnutí. Řízení před správními orgány je nutno hodnotit jako jeden celek, a proto považoval za zmatečnou stěžovatelovu námitku, že magistrát jako správní orgán I. stupně

pokračování

nevypořádal všechny jeho argumenty. Ohledně stěžovatelovy námitky, že byla porušena rovnost účastníků, uvedl, že není zřejmé, jakým způsobem se tato námitka vztahuje k tvrzené nezákonnosti napadeného rozsudku. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli povinnost náhrady nákladů řízení.

[18] Dlužno dodat, že v podání ze dne 3. 7. 2020 manželka stěžovatele (Mgr. D. P.) na základě plné moci informovala Nejvyšší správní soud, že při nahlížení do spisu zjistila, že správní spis neobsahuje veškeré listiny, které v průběhu správního řízení společně se stěžovatelem doložili. Dne 22. 7. 2020 pak Nejvyšší správní soud obdržel stěžovatelovo podání označené jako „*Doplnění důkazů ke kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 14 A 35/2017 - 98 ze dne 4. 10. 2019*“. Obsahem podání je nemalé množství dokumentů, které se vesměs týkají přestavby stavby ze seníku na skladovou halu, možnosti osob zúčastněných na řízení předložit důkazy již v průběhu původního řízení, nesprávného zacházení s dokumenty správními orgány a postupu v obnoveném řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že lze stěžovatelovy námitky rozdělit do dvou základních okruhů. Do prvního, stěžejního, okruhu patří námitky směřující do nesplnění podmínek pro obnovu řízení. Zde je třeba zejména posoudit, zda se původní řízení vztahovalo k budově jako takové, nebo ke skladovací hale jako výsledku stavebních změn; zda důkazy svědčily ve prospěch osob zúčastněných na řízení a zda lze souhlas z roku 1956 považovat za důkaz, který bez své viny nemohly osoby zúčastněné na řízení předložit v průběhu původního řízení. Do druhého okruhu námitek pak spadají ty, které jsou vesměs procesního charakteru a správním orgánům vytýkají vady v řízení a v následně vydaných rozhodnutích. Nejvyšší správní soud se námitkami bude zabývat v tomto pořadí a závěrem se též vyjádří k důkazům, které stěžovatel navrhl v podání ze dne 22. 7. 2020.

IV. a) (Ne)naplnění důvodů pro obnovu řízení

[22] Magistrát rozhodl o obnově řízení na základě § 100 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého „[ř]ízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování“. Ze spisu vyplývá, že osoby zúčastněné na řízení byly účastníky původního řízení a že toto řízení bylo pravomocně ukončeno. Tyto skutečnosti stěžovatel ani nezpochybňuje a lze tedy uzavřít, že podmínky žádosti účastníka řízení a existence pravomocného rozhodnutí jsou splněny.

[23] Podstata stěžovatelovy argumentace tkví v tom, že předmětem původního řízení byla přestavba ze seníku na skladovou halu, která měla proběhnout mezi lety 1993 a 2001, a souhlas

z roku 1956 tedy ani nemůže mít za následek jiné posouzení otázky v původním řízení. Nejvyšší správní soud však nemá pochyb o tom, že se původní řízení vedlo o odstranění stavby jako takové. Z rozhodnutí magistrátu ze dne 29. 6. 2015, č. j. MHMP 1167500/2015, kterým bylo zamítnuto odvolání osob zúčastněných na řízení proti rozhodnutí o odstranění stavby, jasně vyplývá, že má být stavba odstraněna proto, že nebyly předloženy žádné důkazy, které by nasvědčovaly, že byla stavba realizována na základě zákonem požadovaného rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Přitom se podrobně vypořádal s důkazy, kterými se osoby zúčastněné na řízení snažily oprávněnost stavby prokázat. Tyto důkazy pocházely z roku 1954 a měly prokázat, že byla na daném pozemku povolena stavba kravína. Magistrát však dospěl k závěru, že stavba kravína již neexistuje a dříve byla na jiném pozemku. Přitom posuzoval mj. jeho velikost, tvar, umístění a počet a umístění přístavků. Pokud by skutečně měla být předmětem řízení přestavba provedená v letech 1993 - 2001, argumentace magistrátu by zcela postrádala smysl, neboť by se vůbec nevztahovala k předmětu řízení.

[24] S městským soudem lze souhlasit, že při posuzování předmětu řízení jsou irelevantní pasáže rozhodnutí týkající se pasportizace, která proběhla v roce 2001 a posléze byla zrušena. Pasportizaci upravoval § 104 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2006, podle kterého „[n]ejsou-li zachovány doklady (především ověřená dokumentace), z nichž by bylo možno zjistit účel, pro který byla stavba povolena, platí, že stavba je určena k účelu, pro který je svým stavebně technickým uspořádáním vybavena. Jestliže vybavení stavby nasvědčuje několika účelům, má se za to, že stavba je určena k účelu, ke kterému se užívá bez závad.“ Je tedy zřejmé, že se dle tohoto ustanovení určoval účel stavby podle stavebně technického uspořádání v době pasportizace. V nyní projednávané věci se však neřeší účel stavby, ale existence právního základu pro její realizaci, a předmět řízení se tak v obou případech bez pochyb liší. Je sice pravda, že řízení o odstranění stavby bylo zahájeno na základě zrušení opatření stavebního úřadu, kterým došlo k pasportizaci, ale ani v tomto rozhodnutí magistrátu ze dne 7. 6. 2007, sp. zn. S-MHMP 41498/2007/OST/Je, ani v následném sdělení žalovaného ze dne 2. 11. 2007, č. j. 28547/2007-83/O-1582/07, kterým žalovaný vyřizuje podnět osob zúčastněných na řízení směřující proti zrušení pasportizace, není ani zmínky o tom, že by chyběla povolení k přestavbě ze seníku na skladovou halu – jak rozhodnutí magistrátu, tak sdělení žalovaného pouze konstatují, že chybí jakékoliv povolení nebo kolaudace stavby na předmětném pozemku.

[25] Stěžovatel uvedl, že není věcně správné tvrzení městského soudu, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 3. 2010, č. j. VYST/45590/2007/Ká, a na něj navazující rozhodnutí magistrátu ze dne 26. 1. 2011, č. j. S-MHMP 512864/2010/OST/Je, byly v roce 2012 zrušeny žalovaným v přezkumném řízení, které mělo výslovně uvést, že se řízení nevede toliko o stavebních úpravách. Žalovaný se totiž v tomto rozhodnutí k předmětu řízení explicitně nevyjadřuje a neruší rozhodnutí stavebního úřadu z roku 2007, ale z roku 2010. Stěžovatelova argumentace je nesrozumitelná, neboť městský soud shodně se stěžovatelem uvedl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2012, č. j. 13570/2011-83/798, ruší výše citované rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 24. 3. 2010, nikoliv rozhodnutí z roku 2007, jak uvádí stěžovatel. Z posledně citovaného rozhodnutí žalovaného rovněž vyplývá, že předmětem řízení je odstranění stavby jako takové, a nikoliv pouze její přestavby, neboť na straně 8 žalovaný uvedl následující: „Z předloženého spisového materiálu vyplývá, že stavební úřad v rámci předmětného řízení neučinil žádný úkon za účelem zjištění, resp. ověření splnění základní podmínky pro vedení řízení o odstranění stavby, resp. pro vydání rozhodnutí o nařízení jejího odstranění v tomto řízení, a to že tato stavba byla skutečně provedena bez rozhodnutí či opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem, ačkoliv podatelé v rámci řízení o odstranění předmětné stavby výslovně opakovaně poukazovali na okolnost, že stavba byla provedena již v 50. letech jako skladový objekt tehdejšího JZD – farmy X v majetku JZD X [...] a průběžně předložili doklady (konkrétně ‚Inventurní seznam budov JZD X ke dni 31. 12. 1959‘ a ‚Výkaz změn za rok 1966‘ s mapovou přílohou, zpracovatel Geodezie s. p.) zpochybňující závěr o neexistenci příslušného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu pro danou stavbu“. Je tak zřejmé, že žalovaný považoval důkazy z 50. let

pokračování

minulého století za podstatné, neboť mohly prokázat oprávněnost stavby, což by bylo vyloučeno, pokud by měla být předmětem řízení o odstranění stavby pouze přestavba z let 1993 - 2001. Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil stěžovatelově námitce nesprávného posouzení předmětu původního řízení.

[26] Podle stěžovatele nemohl souhlas z roku 1956 být ku prospěchu osob zúčastněných na řízení, protože se nevztahuje ke stavbě po změnách provedených mezi lety 1993 a 2001, a nemůže tak odůvodnit změnu ve výsledku posouzení otázky v původním řízení. Pokud však v původním řízení bylo rozhodnuto o odstranění stavby, neboť nebyla prokázána existence zákonem předvídaného rozhodnutí nebo opatření potřebného k realizaci stavby, je nabíledni, že souhlas z roku 1956 je způsobilý změnit nahlížení na oprávněnost stavby. Podrobné posouzení, zda tento souhlas opravňuje i nyní stojící skladovou halu, proběhne teprve v obnoveném řízení. Nejvyšší správní soud nemůže předjímat výsledek tohoto řízení, a proto nebylo účelné, aby se zabýval tím, jestli stavba doznala takových změn, že je třeba ji považovat za stavbu odlišnou od stavby původní, jak tvrdí stěžovatel, nebo zda proběhly pouze udržovací práce, jak naopak uvádějí osoby zúčastněné na řízení. Ať už by byl výsledek tohoto posouzení jakýkoliv, nic by to nemohlo změnit na závěru soudu, že předložený souhlas z roku 1956 je způsobilý změnit řešení otázky v původním řízení, v němž bylo rozhodnuto o odstranění stavby jako takové, a svědčí tak ku prospěchu osob zúčastněných na řízení, které obnovu řízení navrhovaly.

[27] Lichá je rovněž stěžovatelova argumentace ohledně toho, že osoby zúčastněné na řízení měly možnost důkazy předložit již v průběhu původního řízení. Svě tvrzení opíral především o tyto skutečnosti: původní řízení trvalo více než deset let, osoby zúčastněné již v jeho průběhu v archivech dohledaly dokumentaci k blízké stavbě kravína a již v roce 2012 žalovaný ve svém rozhodnutí upozornil na to, že se v roce 1974 změnilo zařazení katastrálního území Písnice, a bylo tak zřejmé, v jakých archivech se dokumenty k předmětné stavbě mohou nacházet. Stěžovatel pouze upravuje žalobní argumentaci, a ve své podstatě tak nepolemizuje s odůvodněním napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se proto odkazuje na argumentaci městského soudu a doplní ji o aspekty, které považuje za podstatné.

[28] Předně je třeba připomenout, že se Nejvyšší správní soud již výkladem podmínky dříve neznámých skutečností při obnově řízení zabýval a ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2011, č. j. 8 As 18/2010 - 113, č. 402/2011 Sb. NSS, vyslovil názor, že „je třeba pojem ‚dříve neznámé skutečnosti‘ chápat v objektivním smyslu, tedy jako skutečnosti, které účastník správního řízení skutečně znát nemohl a nemohl je v původním řízení uplatnit. Za takové skutečnosti jsou považovány např. situace, kdy listina nebo jiná věc potřebná k provedení důkazu byla nedostupná, nebo případy, kdy důležitý svědek nebyl dosažitelný nebo dodatečně vypověděl o důležitých okolnostech, ačkoliv v původním řízení odepřel výpověď [...]“. Objektivní nedostupnost listiny tedy zdejší soud uvedl jako klasický případ dříve neznámé skutečnosti. Nejvyšší správní soud proto následně posoudil, zda bylo možné souhlas z roku 1956 považovat v době původního řízení za nedostupnou listinu ve smyslu posledně citovaného rozsudku.

[29] Nejvyšší správní soud vzal v potaz, že mezi vydáním souhlasu v roce 1956 a původním řízením byla značná časová prodleva a došlo ke změně místní příslušnosti stavebního úřadu, v důsledku čehož ani správní orgány nedokázaly dohledat souhlas z roku 1956. K tomu je třeba připomenout, že řízení o odstranění stavby se vede z moci úřední a důkazní břemeno ohledně oprávněnosti stavby osoby zúčastněné na řízení netížilo, byť bylo prokázání oprávněnosti stavby v jejich zájmu. Správní orgány měly postupovat v souladu se zásadou materiální pravdy, a měly tak zjistit skutečný stav věci, resp. stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Pokud samotné správní orgány, pro které je tato činnost běžnou pracovní náplní, nedokázaly v průběhu deseti let původního řízení nalézt souhlas z roku 1956, pak jen stěží lze vyčítat osobám zúčastněným na řízení, že důkaz našly až po skončení řízení. Osoby zúčastněné

na řízení se v průběhu původního řízení snažily pomocí různých listin nepřímou prokázat oprávněnost stavby. Nebyly tedy pasivní a z ničeho ve spise nevyplývá, že by jejich postup byl účelový. Na tom ničeho nemění ani skutečnosti, že žalovaný v rozhodnutí z roku 2012 upozornil na změnu správních obvodů a že osoby zúčastněné na řízení již dříve předložily dokumentaci ke stavbě blízkého kravína. Takový postup pouze dokládá, že se snažily dohledat veškeré potřebné dokumenty, byť napoprvé nebyly úspěšné. Pokud by s informací o změně správních obvodů již bylo možné souhlas z roku 1956 bez obtíží dohledat, jak se snaží sugerovat stěžovatel, správní orgány by jej jistě samy dohledaly.

[30] S ohledem na vyčtené okolnosti daného případu dospěl soud k závěru, že souhlas z roku 1956 byl v době původního řízení objektivně nedostupný. Přestože byl založen v archivu a na první pohled se může jevit, že jeho nalezení nic nebránilo, byla to právě unikátní kombinace okolností – dlouhá časová prodleva, změna správních obvodů, zřetelná snaha osob zúčastněných na řízení nalézt potřebné dokumenty již v průběhu původního řízení a skutečnost, že samotné správní orgány nedokázaly dokumenty najít – která Nejvyšší správní soud přesvědčila, že osoby zúčastněné na řízení nemohly důkaz předložit bez své viny v původním řízení.

[31] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že souhlas z roku 1956 jako důkaz existoval již v době původního řízení, ale osoby zúčastněné na řízení jej nemohly bez své viny uplatnit. Tento důkaz je jim ku prospěchu a může vést k jinému řešení otázky v původním řízení. Lze tedy uzavřít, že důvody k obnově řízení v nyní projednávaném případě byly dány.

IV. b) Vady řízení a následně vydaných rozhodnutí správních orgánů

[32] Stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně posoudil závažnost pochybení magistrátu spočívající v tom, že jej neuvedl jako účastníka řízení. Postup, kdy nebude správní orgán „potrestán“ za své pochybení zrušením svého rozhodnutí, označil za velmi nebezpečný pro praxi. Nejvyšší správní soud se však s názorem městského soudu ztotožňuje. Předně je třeba poznamenat, že zrušení rozhodnutí správního orgánu nemá povahu sankce, účelem takového postupu je ochrana subjektivních práv účastníků řízení. Právě ochrana veřejných subjektivních práv je totiž smyslem správního soudnictví. V nyní projednávaném případě stěžovatel popsal v žalobě zásah do svých práv jen v obecné rovině, nijak nespécifikoval, jak konkrétně se nesprávný postup magistrátu v jeho právní sféře projevil; v kasační stížnosti pak na tvrzení zásahu do své právní sféry rezignoval zcela a pouze upozornil, o jak závažné pochybení by se mohlo jednat, kdyby si opomenutý účastník nebyl svých práv vědom. Přitom není spor o to, že byl postup magistrátu chybný a způsobil vadu řízení – to ostatně uznal již městský soud a žalovaný tento závěr nerozporoval.

[33] Je tedy třeba posoudit, zda mohla zmíněná vada mít v konkrétním případě vliv na zákonnost rozhodnutí. Jak správně uvedl městský soud, vzhledem k tomu, že měl stěžovatel v řízení o obnově profesionální zastoupení a činil podání jako účastník řízení a správní orgán jeho účastenství nerozporoval, je evidentní, že si byl svého účastenství vědom a nesprávné vymezení účastníků řízení se v jeho případě nijak neprojevovalo. Správní soudy nemohou zrušit rozhodnutí správních orgánů jen kvůli formálnímu pochybení, které nemělo žádný vliv na zákonnost řízení nebo rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že je takový přístup nebezpečný pro praxi, neboť v nyní posuzovaném případě poskytuje soudní ochranu pouze jemu, a nikoliv jiným osobám, a pokud by v jiném případě byl účastník obdobným postupem správních orgánů skutečně zkrácen na svých právech, soud by mohl závažnost pochybení v kontextu daného případu posoudit jinak.

pokračování

[34] Stěžovatel dále nesouhlasil s městským soudem, že byla rozhodnutí správních orgánů dostatečně odůvodněna. Zatímco městský soud poukazoval na vypořádání námitek žalovaným, stěžovatel tvrdil nedostatečné vypořádání námitek již v prvostupňovém rozhodnutí magistrátu. Přestože magistrát výslovně nereagoval na každou ze stěžovatelem vznesených námitek, z jeho rozhodnutí je jasně seznatelné, z jakých důvodů k obnově přistoupil. Stěžovatelovy námitky přitom směřovaly proti naplnění důvodů k obnově řízení, a lze tedy uzavřít, že již magistrát je implicitně vypořádal. Jak podrobně vysvětlil městský soud, žalovaný se s námitkami již vypořádal výslovně, přičemž tuto skutečnost stěžovatel v kasační stížnosti ani nerozporuje. Nejvyšší správní soud připomíná, že se v nyní projednávané věci uplatní zásada jednoty řízení, a správní soudy tak v zásadě přezkoumávají prvostupňové rozhodnutí i rozhodnutí o odvolání jako jeden celek. Soud by rozhodnutí shledal nezákonnými, kdyby ani jeden ze správních orgánů dostatečně nevypořádal stěžovatelovy námitky, nebo pokud by rozhodnutí žalovaného jako odvolacího orgánu bylo natolik odlišné od prvostupňového rozhodnutí, že by byl stěžovatel poprvé postaven před zcela nové právní posouzení, aniž by měl možnost proti němu ve správním řízení dále brojit – taková situace bývá označována jako tzv. odnětí instance (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, č. j. 2 A 10/2002 - OL - 269, č. 280/2004 Sb. NSS, či ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25). Žalovaný však rozhodl obdobně jako magistrát, jeho argumentaci pouze doplnil, a je tak zřejmé, že stěžovateli instance odejmuta nebyla.

[35] Městskému soudu nelze vyčítat, že se nevypořádal s touto námitkou podle stěžovatelových představ. Ten totiž v žalobě zavedl zkratku „stavební úřad“ pro Úřad městské části Praha 12 a pro magistrát zavedl zkratku „MHMP“. V části žaloby, kde se zabýval nevypořádáním svých námitek, pak brojil proti odůvodnění stavebního úřadu. Stavební úřad přitom o obnově řízení vůbec nerozhodoval. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, jak si z takto napsané žaloby měl městský soud dovodit, že stěžovatel brojí výhradně proti rozhodnutí magistrátu, a nikoliv proti rozhodnutí žalovaného. Za takového stavu je zcela pochopitelný přístup městského soudu, který ověřil, zda byly stěžovatelovy námitky vypořádány ve správním řízení jako celku.

[36] V poslední námitce stěžovatel opakuje předešlé argumenty a vzhledem k tomu, že pochybení správních orgánů shledal v mnoha aspektech řízení a všechna pochybení podle něj byla v jeho neprospěch, a naopak ve prospěch osob zúčastněných na řízení, dospěl k závěru, že správní orgány se stranami nejednaly jako s rovnými. Nicméně Nejvyšší správní soud žádné z předešlých námitek nevyhověl. Další posuzování porušení rovnosti stran tedy postrádá významu, když je tato argumentace založena na tvrzené nesprávnosti postupu správních orgánů, v nichž Nejvyšší správní soud buď neshledal žádné pochybení, nebo shledal pochybení tak marginální, že nemohlo mít vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí.

IV. c) Stěžovatelem navrhované důkazy

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že neprováděl navržené důkazy, které mu stěžovatel přiložil k podání ze dne 22. 7. 2020, ačkoliv se s jejich obsahem seznámil. Předně je třeba připomenout, že dokazování se provádí pouze při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.) a o kasační stížnosti se rozhoduje zpravidla bez jednání (§ 109 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelem předložené důkazy lze rozdělit do následujících tří skupin.

[38] První skupinou důkazů (přílohy 2.1 - 2.3) stěžovatel hodlal dokázat, že osobám zúčastněným na řízení nic nebránilo zajistit souhlas z roku 1956 již v průběhu původního řízení. Těmito důkazy byly podnět Sdružení pro životní prostředí Stromy k nařízení exekuce ve věci odstranění stavby ze dne 25. 7. 2016, plná moc manželů P. panu Š. k pátrání po spisech a archivech ze stejného dne a údaj o nálezů nových listin dne 26. 7. 2016, jak vyplývá

z rozhodnutí magistrátu o obnově řízení č. j. MHMP 420603/2017. Všechny tyto listiny jsou ovšem založeny ve správním spise, a Nejvyšší správní soud je tak jako důkaz neprováděl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS.).

[39] Druhá skupina předložených důkazů (přílohy 5.5 - 10) měla doložit, že v řízení došlo k porušení rovnosti stran. Předložené listiny ovšem nejsou způsobilé porušení rovnosti stran prokázat – pouze dokumentují postup správních orgánů, se kterým stěžovatel nesouhlasil. Nadto některé z předložených listin jsou obsahem spisu, a nebylo je tak nutné provádět jako důkaz, a jiné se vztahují k postupu správních orgánů po obnově řízení, a mívají se tedy s předmětem řízení v nyní projednávané věci.

[40] U třetí skupiny důkazů (zbylé přílohy) stěžovatel nespécifikoval, jaké konkrétní skutečnosti relevantní pro nyní projednávanou věc hodlá jednotlivými dodanými dokumenty prokázat, z jejich obsahu a kontextu projednávané věci je však zřejmé, že směřovaly zejména k prokázání změny budovy na předmětném pozemku ze seníku na skladovou halu, popř. měly doložit nekorektní postup správních orgánů. Většina z předložených listin ovšem byla součástí spisu, a nebylo tak třeba provádět dokazování. Mnohé listiny se také vztahovaly k činnosti správních orgánů po vydání přezkoumávaného rozhodnutí, a v nyní projednávaném případě tak nejsou relevantní. Navržené důkazy nebyly způsobilé změnit názor Nejvyššího správního soudu, neboť jak již bylo vysvětleno výše, případná změna stavby není rozhodná pro posouzení, zda jsou dány důvody k obnově řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[41] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[42] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 29. září 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu