



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Martina Láníčka a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **Obec Hutisko-Solanec**
sídlem Hutisko-Solanec 512, 756 62 Hutisko-Solanec
zastoupený advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou
sídlem Olomoucká 261/36, 789 85 Mohelnice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem Třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

za účasti
osob zúčastněných
na řízení: 1) Ing. L.Z.
2) B. Z.

3) L. Z.
všichni zastoupeni advokátem Mgr. Martinem Začalem
sídlem Třída Svobody 43/39, 779 00 Olomouc

Shodu s prvopisem potvrzuje

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. KUZZL 77900/2018 ze dne 6. 11. 2018

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje č. j. KUZZL 77900/2018 ze dne 6. 11. 2018 a rozhodnutí Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm č. j. MěÚ-RpR/25473/2018 ze dne 10. 7. 2018, se **zrušují** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové, sídlem Olomoucká 261/36, 789 85 Mohelnice.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou došlou soudu dne 4. 12. 2018 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného č. j. KUZZL 77900/2018 ze dne 6. 11. 2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Rožnov pod Radhoštěm č. j. MěÚ-RpR/25473/2018 ze dne 10. 7. 2018 (dále také jen „stavební úřad“), kterým byla v obnoveném řízení o odstranění stavby zamítnuta žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „stavební úpravy komunikace, Hutisko – Solanec, Solanec pod Soláněm“, umístěné na pozemcích p. č. 208/11, 219 (PK 219,220), 220/2, 841, 1179/1 a 2228, vše v k. ú. Solanec pod Soláněm (dále také jen „předmětná stavba“).
2. Podle žalobce byla celá věc vyhodnocena správními orgány zcela nepatřičně. Chyby státní správy v dané věci soud již konstatoval ve svém předcházejícím rozhodnutí, žalobce však zastává názor, že se žalovaný hluboce mýlí, když konstatuje, že „krajský soud svým právním názorem otevřel možnost nezákonně obnovené řízení dokončit“. Je-li totiž jednou řízení obnoveno nezákonně, nelze jej nikdy dokončit, protože se tím nezákonnost potvrzuje a nezákonné jednání by se tak mohlo stát běžným jednáním v účelovém zájmu toho kterého subjektu. Nelze v právním státě připustit pravomocné dokončení nezákonně obnoveného řízení, protože pokud co nemělo být nikdy obnoveno, nemůže být v tomto nezákonně obnoveném řízení ani rozhodnuto. Žalobce se tedy na rozdíl od správního orgánu domnívá, že prostor pro dodatečné povolení stavby existuje. Rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně nerespektuje předcházející soudní rozhodnutí, resp. procesní postup je v přímém rozporu s deklarovaným názorem soudu, resp., žalobce dovozuje, že ani soud nedospěl ve svém právním názoru k formulaci správného právního uvážení na základě správně zjištěných skutečností o průběhu poměrně

velmi složitého správního řízení. Pokud soud došel k závěru, že obnova řízení byla nezákonná, měl se jak soud, tak následně správní orgán prvního stupně, vypořádat nejprve s touto okolností. Nelze šetřit práva jen jednoho účastníka a k druhému nepřihlížet, obzvláště v nezákonně obnoveném řízení. Pokud bylo správní řízení obnoveno nezákonně, nelze v jeho rámci přijímat žádná rozhodnutí, toto řízení nesmí vůbec proběhnout a jako takové mělo být především zastaveno pro nedostatek podmínek pro obnovu řízení. Nemělo být tedy vydáno jak napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí o odstranění stavby. Pokud se správní orgány řídily nesprávně vyjádřeným právním názorem soudu, je i jeho rozhodnutí nesprávné. Je-li přitom řízení obnoveno, je obnoveno „se vším všudy“ a v jeho rámci lze uplatnit vše, co v původním řízení.

3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Správní orgán prvního stupně i žalovaný se řídili závazným právním názorem krajského soudu, podle kterého, i když obnova řízení neměla být vůbec povolena a za situace, kdy byla povolena, bylo povinností správního orgánu v novém řízení šetřit práva nabytá v dobré víře a mělo být tedy zohledněno, že důvodem obnovy řízení bylo pochybení správního orgánu ve formulaci výroku původního rozhodnutí o odstranění stavby a tento nedostatek měl být v obnoveném řízení napraven. Podle žalovaného tak předmětem rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla jediné a pouze náprava formulace původního výroku pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby. Obnovením řízení o odstranění stavby nebyla automaticky otevřena možnost provést „řízení v řízení“, tj. dát stavebníkovi znovu možnost požádat o dodatečné stavební povolení. Správní orgány postupovaly ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 4. 2017, č. j. 22 A 49/2015-44 nebyl napaden kasační stížností.
4. Osoby zúčastněné na řízení se ve věci nijak nevyjádřily.

Zjištění z obsahu správních spisů

5. Z obsahu správních spisů krajský soud v rozsahu potřebném pro rozhodnutí v projednávané věci zjistil, že dne 26. 11. 2004 se osoby zúčastněné na řízení č. 1 a 2 obrátily na stavební úřad se stížností na realizaci terénních úprav při rekonstrukci mostu v prostoru u Kamenného mostu v k. ú. Hutisko-Solanec. Dne 20. 7. 2005 zahájil stavební úřad řízení o odstranění předmětné stavby dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále také jen „starý stavební zákon“). Jelikož přes opakované prodlužování lhůty k podání žádosti o dodatečné povolení stavby stavebník – žalobce – takovou žádost nepodal, rozhodl stavební úřad dne 24. 6. 2008 o nařízení odstranění této stavby; rozhodnutí nabylo právní moci dne 25. 7. 2008. Usnesením stavebního úřadu ze dne 31. 8. 2009 byla žalobci stanovena prodloužená náhradní lhůta k odstranění stavby do 31. 10. 2009. Dne 7. 10. 2009 sdělil žalobce stavebnímu úřadu, že nepovolený stav byl upraven v souladu s rozhodnutím o nařízení odstranění stavby tak, že byl obnoven stav před povodněmi v roce 1997.
6. Dne 7. 12. 2009 se na stavební úřad obrátily osoby zúčastněné č. 1 a 2 s žádostí o obnovu řízení, kterou odůvodnili obsahem usnesení Okresního soudu ve Vsetíně, pobočka ve Valašském Meziříčí ze dne 10. 6. 2009, podle kterého je předmětné rozhodnutí o odstranění stavby absolutně materiálně nevykonatelné. Následně poté, co bylo stavebním úřadem opakovaně rozhodnuto o zamítnutí obnovy řízení pro neexistenci zákonných důvodů, bylo po opakovaném zrušujícím rozhodnutí žalovaného na základě jeho závazného názoru rozhodnuto stavebním úřadem dne 1. 8. 2011 o obnově řízení ve věci

odstranění předmětné stavby a toto rozhodnutí bylo potvrzeno žalovaným dne 15. 11. 2011.

7. V návaznosti na uvedené podal žalobce dne 21. 2. 2012 žádost o dodatečné povolení předmětné stavby; předmětná stavba byla poté ve výsledku dodatečně povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2014, které bylo k odvolání osob zúčastněných na řízení potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 3. 2015.
8. Proti poslední jmenovanému rozhodnutí žalovaného brojily osoby zúčastněné na řízení žalobou u Krajského soudu v Ostravě, který svým rozsudkem ze dne 12. 4. 2017, č. j. 22 A 49/2015-44 uvedené rozhodnutí žalovaného, jakož i přecházející rozhodnutí stavebního úřadu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V tomto rozsudku závazal krajský soud správní orgány právním názorem, že obnova řízení, která byla povolena stavebním úřadem dne 1. 8. 2011 ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 11. 2011, byla povolena nezákonně pro nenaplnění zákonných důvodů ve smyslu § 100 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Za situace, kdy byla, byť nezákonně, povolena obnova řízení, bylo povinností správního orgánu vycházet ze společných ustanovení pro obnovené řízení, zejména pak § 102 odst. 7 správního řádu, tedy šetřit práva nabytá v dobré víře. Mělo tedy být správními orgány zohledněno, že důvodem obnovy řízení bylo pochybení správního orgánu ve formulaci výroku původního rozhodnutí o odstranění stavby, a to měl být také nedostatek, který měl být v obnoveném řízení napraven. Žalobci byli podle krajského soudu v dobré víře, že původní rozhodnutí o odstranění stavby je v souladu s právem a nikdy netvrdili opak. Nebyly dány žádné skutkové okolnosti, pro které by mělo být řízení doplňováno, a proto mělo být zaměřeno pouze na změnu formulaci výroku o odstranění stavby tak, aby se stal vykonatelným. Obnovením řízení o odstranění stavby tak podle soudu nebyla automaticky otevřena možnost provést „řízení v řízení“, tj. dát stavebníkovi znovu možnost podat žádost o dodatečné povolení stavby.
9. Po vrácení věci soudem k dalšímu řízení stavební úřad rozhodnutím ze dne 10. 7. 2018 zamítl žádost žalobce o dodatečné stavební povolení předmětné stavby, přičemž toto rozhodnutí bylo k odvolání žalobce potvrzeno žalobou napadeným rozhodnutím. Správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích vycházely z právního názoru krajského soudu, kterým byly ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány.

Posouzení věci krajským soudem

10. Krajský soud po ověření, že jsou splněny veškeré procesní podmínky řízení, přezkoumal v mezích žalobních bodů (ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (ust. § 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Ve věci rozhodl při splnění podmínek uvedených v ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání.
11. Je třeba předeslat, že krajský soud si je vědom, že napadené rozhodnutí, shodně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, bylo vydáno po zrušujícím rozsudku podepsaného soudu ze dne 12. 4. 2017 a že správní orgány byly při svém rozhodování vázány závěry v uvedeném rozsudku vyslovenými, jak jim přikazuje § 78 odst. 5 s. ř. s. V tomto směru nelze žalovanému ani správnímu orgánu prvního stupně ničeho vytýkat. Nicméně, krajský soud posoudil optikou žalobních bodů celou věc v odlišném složení senátu odchylně od závěrů vyslovených v předcházejícím rozsudku, tudíž je třeba závěry dopadající na projednávanou věc korigovat. V projednávané věci je již z obsahu spisu

zřejmé, že v průběhu řízení došlo několikrát k „názorovému obratu“ ze strany rozhodujících správních orgánů, přičemž nelze přehlédnout ani to, že to byl sám žalobce, který vlastním laxním přístupem rozhodně celé věci nepomohl, spíše naopak. Dlužno přitom dodat, že ani předchozí rozhodnutí krajského soudu nevedlo ve výsledku ke spravedlivému vyřešení projednávané věci; jakkoli totiž lze v obecné rovině souhlasit se závěrem o nezákonnosti obnovy řízení o odstranění předmětné stavby, nebyl krajský soud podle nynějšího názoru oprávněn vůbec zkoumat otázku zákonnosti rozhodnutí o obnově řízení o odstranění stavby a tedy ani její vliv na tehdy napadené rozhodnutí, neboť rozhodnutí o obnově řízení nebylo soudnímu přezkumu vůbec otevřeno. Přezkumu totiž v řízení pod sp. zn. 22 A 49/2015 podléhalo pouze rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2015, kterým bylo zamítnuto odvolání osob zúčastněných na řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2014.

12. Bylo totiž nutné ctít zásadu presumpce správnosti správních aktů, která je základním atributem demokratického právního státu stejně jako princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci. Uvedená zásada presumpce znamená, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej, nebo, je-li nicotný. Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2008, č. j. 6 As 66/2007-94, příp. také rozsudek uvedeného soudu ze dne 7. 9. 2017, č. j. 3 Azs 91/2016-46). Z obsahu správních spisů přitom vyplývá, že pravomocné rozhodnutí o povolení obnovy řízení o odstranění stavby nebylo nikým napadeno. Přitom rozhodnutí o povolení obnovy řízení je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 As 12/2009-153).
13. Tedy, bez ohledu na to, z jakých důvodů a na základě jakých skutečností bylo správními orgány rozhodnuto o obnově řízení o odstranění stavby a bez ohledu na to, jak se uvedené rozhodnutí může s odstupem času jevit účastníkům řízení, správním orgánům a v neposlední řadě i soudům, je třeba zásadně ctít zásadu presumpce správnosti správních aktů, tedy v projednávané věci pravomocného rozhodnutí o obnově řízení, které nikdy nebylo příslušným orgánem v předepsaném řízení nijak odklizen, tudíž toto rozhodnutí nutně vyvolává právní účinky, jak trefně označil žalobce „se vším všudy“.
14. Z tohoto pohledu tedy nelze pokládat za správné závěry krajského soudu, prezentované v předchozím rozsudku, že mělo být správními orgány zohledněno, že důvodem obnovy řízení bylo pochybení správního orgánu ve formulaci výroku původního rozhodnutí o odstranění stavby, a (v zásadě pouze) to měl být nedostatek, který měl být v obnoveném řízení napraven a že obnovením řízení o odstranění stavby nebyla automaticky otevřena možnost provést „řízení v řízení“, tj. dát stavebníkovi znovu možnost podat žádost o dodatečné povolení stavby. Naopak, při zachování principu právní jistoty a presumpce správnosti správních aktů je jediný možný výklad ten, že nebylo-li rozhodnutí o obnově řízení o odstranění stavby odklizen pro svou nezákonnost, vyvolává právní účinky a tudíž v obnoveném řízení o odstranění stavby je třeba všem účastníkům plně zachovat jejich práva, tedy žalobci také právo na žádost o dodatečné povolení stavby.

15. Lze totiž přisvědčit žalobci, že původní nesprávné závěry krajského soudu by ve výsledku musely v právním státě znamenat, že by nebylo již možné v obnoveném řízení o odstranění stavby přijmout žádné věcné rozhodnutí, tedy nejen rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, ale ani rozhodnutí o jejím odstranění, neboť by tím docházelo pouze k řetězení vytvořené nezákonnosti.
16. Jakkoli se tedy může v rovině obecné jevit rozhodnutí o odstranění stavby před jeho zrušením v důsledku povolení obnovy řízení jako materiálně nevykonatelné, resp. následné rozhodnutí o povolení obnovy řízení o odstranění stavby jako nezákonné pro absenci zákonných důvodů, nelze při skutkových okolnostech v této věci v následném (obnoveném) řízení o odstranění stavby, ani v na to navazujícím soudním řízení správním, otázku zákonnosti těchto aktů vůbec přezkoumávat, natož z nich dovozovat vliv na následná řízení. Nelze se nadto ztotožnit ani s poukazem na § 102 odst. 7 správního řádu, podle kterého v obnoveném řízení je nutné šetřit práva nabytá v dobré víře. Osoby zúčastněné na řízení, které vystupovaly v přechodném soudním řízení jako žalobci, totiž jako účastníci řízení o odstranění stavby nemohly nabýt žádná veřejná subjektivní práva z tohoto rozhodnutí, neboť řízení o odstranění stavby není řízením zahajovaným na žádost, ale z úřední povinnosti. Uvedeným osobám tudíž z takového rozhodnutí nevzešlo žádné „právo na odstranění stavby“, nebyly tedy ani ve smyslu řízení o výkonu rozhodnutí „oprávněnými“ z tohoto rozhodnutí – pouze na okraj se sluší poznamenat, že z uvedeného důvodu podle názoru krajského soudu nebyly ani splněny podmínky pro věcné projednání jejich návrhu na výkon rozhodnutí u Okresního soudu ve Vsetíně, pobočka Valašské Meziříčí.
17. Veškeré uvedené skutečnosti tedy nutně musí vést k tomu, že ačkoli správní orgány postupovaly při svém rozhodování zcela v intencích zrušujícího rozsudku krajského soudu, je jejich rozhodnutí pro nerespektování základních zásad správního řízení stiženo nezákonností.
18. Na okraj si nelze odpustit poznamenat, že žalobce, ač vyzván, nevystupoval v přecházejícím řízení jako osoba zúčastněná a nevyužil tak plně možnosti ochrany svých práv, včetně kasační stížnosti; obdobně to lze konstatovat o postupech žalobce v průběhu celého předcházejícího řízení.

Závěr a náklady řízení

19. Z výše uvedených důvodů krajský soud shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle ust. § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Jelikož důvody, pro které přistoupil krajský soud ke zrušení napadeného rozhodnutí platí shodně pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, zrušil krajský soud v souladu s ust. § 78 odst. 3 s. ř. s. také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zároveň dle ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude správní orgán vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (ust. § 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení projedná stavební úřad opětovně žádost žalobce o dodatečné povolení předmětné stavby, a to v intencích závěrů vyslovených v původním již zrušeném rozhodnutí ze dne 31. 10. 2014, resp. následném rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2015. Správní orgány neopomenou při svém rozhodování přihlídnout také k zásadě legitimního očekávání (k otázce legitimního očekávání viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správní soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS).

20. Žalobce byl v řízení procesně úspěšný, a proto mu krajský soud přiznal dle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení sestávající ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a dále z nákladů právního zastoupení advokátem za 2 honorovatelné úkony právní služby (příprava a převzetí věci a sepsí žaloby) po 3 100 Kč dle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „AT“), 2 x paušální náhrady hotových výdajů advokáta po 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 AT, 21% DPH z těchto částek dle ust. § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 1 428 Kč, celkem tedy 11 228 Kč. Soud uložil žalovanému zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení dle ust. § 64 s. ř. s. ve spojení s ust. § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) k rukám advokátky, která žalobce v řízení zastupovala. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení soud rozhodl v souladu § 60 odst. 5 s. ř. s.
21. Lhůtu k plnění náhrady nákladů řízení určil krajský soud s ohledem na odlišný okamžik nabytí právní moci prvostupňových rozhodnutí dle o. s. ř. a s. ř. s. na 30 dnů od právní moci rozsudku (ust. § 54 odst. 5 s. ř. s., ust. § 159 a ust. § 160 odst. 1 o. s. ř.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 26. září 2019

Mgr. Jiří Gottwald

předseda senátu