



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců Mgr. Lukáše Pišvejce a Mgr. Jaroslava Škopka ve věci

žalobkyně: **Přeštická rozvojová s.r.o.**, IČO 05274362
sídlem Hlávkova 56, 334 01 Přeštice
zastoupená advokátem JUDr. Danielem Balounem
sídlem Václavská 12, 339 01 Klatovy

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**
sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň

za účasti osoby
zúčastněné na řízení: **Solar Prestitz GmbH & Co. KG**
sídlem Gartenstr. 7, 934 97 Willmering, Bayern, SRN
Solar Prestitz GmbH & Co. KG, organizační složka, IČO 29107296
sídlem Na Vypichu 288/13, 162 00 Praha 6
zastoupená advokátem Mgr. Jindřichem Králem
sídlem Husova 5, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2017, č.j. RR/3408/17

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 18. 9. 2017, č.j. RR/3408/17, a usnesení Městského úřadu Klatovy ze dne 8. 6. 2017, č.j. OVÚP/4056/17/My, se

zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 20 300 Kč k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Daniela Balouna do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Řízení o obnově řízení zahájené na žádost právního předchůdce žalobkyně ve věci obnovy řízení o žádosti společnosti Solar Prestitz GmbH & Co. KG o dodatečné povolení stavby nazvané *Oplocení v délce 55 m a opěrná zeď výšky 2,5 m v délce 51,3 m* na pozemcích parc. č. 326/1, 1288/11, 331/8, 326/2 a 312/4 v k.ú. Přestice, ukončeného pravomocným rozhodnutím Městského úřadu Přestice ze dne 27. 6. 2011, č.j. OVÚP-MIM/12989/2011, bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. h) ve vazbě na ustanovení § 100 odst. 5 a § 94 odst. 4 správního řádu [usnesení Městského úřadu Klatovy ze dne 8. 6. 2017, č.j. OVÚP/4056/17/My, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 18. 9. 2017, č.j. RR/3408/17].

Řízení před správními orgány

2. Dne 31. 3. 2011 podala společnost Solar Prestitz GmbH & Co. KG u Městského úřadu Přestice žádost o dodatečné povolení stavby: oplocení v délce 55 m na pozemcích parc. č. 1288/11, 331/8, 326/2 a 312/4 a opěrná zeď výšky 2,55 m v délce 51,3 m na pozemcích parc. č. 326/1 a 312/4, vše v k.ú. Přestice.
3. Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2011, č.j. OVÚP-MIM/12989/2011, Městský úřad Přestice vydal podle § 129 odst. 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“), a § 5 a § 6 vyhlášky č. 526/2006 Sb. dodatečné povolení na stavbu *Oplocení v délce 55 m a opěrná zeď výšky 2,55 m v délce 51,3 m* na pozemcích parc. č. 326/1, 1288/11, 331/8, 326/2 a 312/4, vše v k.ú. Přestice.
4. Stavba obsahuje oplocení v délce 55 m, jako část oplocení fotovoltaické elektrárny, na pozemku parc. č. 1288/11, 331/8, 312/4 a 326/2 v k.ú. Přestice a opěrnou zeď o výšce 2,55 m v délce 51,3 m pro terénní úpravy na pozemku parc. č. 326/1, která je provedena na hranici pozemků parc. č. 326/1 s pozemky parc. č. 313/4 a 326/5 a na hranici pozemku parc. č. 312/4 s pozemkem parc. č. 312/3, vše v k.ú. Přestice.
5. Za účastníka řízení o dodatečném povolení stavby Městský úřad Přestice nepovažoval právního předchůdce žalobce společnost AGRO, akciová společnost Přestice.
6. Podáním došlým dne 7. 4. 2014 a opraveným dne 30. 4. 2014 společnost AGRO, akciová společnost Přestice, požádala Městský úřad Přestice o obnovu řízení ukončeného pravomocným dodatečným povolením stavby vydaným Městským úřadem Přestice dne 27. 6. 2011 pod č.j. OVÚP-MIM/12989/2011.
7. Usnesením ze dne 10. 6. 2014, č.j. PR-OVÚP-KOI/12590/2014, Městský úřad Přestice řízení o žádosti o obnovu řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Přestice ze dne 27. 6. 2011, č.j. OVÚP-MIM/12989/2011, zastavil podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Proti tomuto usnesení podala společnost AGRO, akciová společnost

Přeštice, odvolání. Rozhodnutím ze dne 15. 8. 2014, č.j. RR/3382/14, Krajský úřad Plzeňského kraje usnesení Městského úřadu Přeštice ze dne 10. 6. 2014, č.j. PR-OVÚP-KOI/12590/2014, zrušil a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k novému projednání.

8. Usnesením ze dne 1. 12. 2014, č.j. PR-OVÚP-KOI/28811/2014, Městský úřad Přeštice řízení o žádosti o obnovu řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Přeštice ze dne 27. 6. 2011, č.j. OVÚP-MIM/12989/2011, znovu zastavil podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Proti tomuto usnesení podala společnost AGRO, akciová společnost Přeštice, odvolání. Rozhodnutím ze dne 2. 2. 2015, č.j. RR/347/15, Krajský úřad Plzeňského kraje usnesení Městského úřadu Přeštice ze dne 1. 12. 2014, č.j. PR-OVÚP-KOI/28811/2014, zrušil a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k novému projednání.
9. Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2015, č.j. PR-OVÚP-KOI/11839/2015, Městský úřad Přeštice žádost o obnovu řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Přeštice ze dne 27. 6. 2011, č.j. OVÚP-MIM/12989/2011, podle § 100 odst. 2 správního řádu zamítl pro nedůvodnost. Proti tomuto rozhodnutí podala společnost AGRO, akciová společnost Přeštice, odvolání. Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2015, č.j. RR/3118/15, Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutí Městského úřadu Přeštice ze dne 21. 5. 2015, č.j. PR-OVÚP-KOI/11839/2015, zrušil a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k novému projednání.
10. Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2016, č.j. PR-OVÚP-KOI/16334/2016, Městský úřad Přeštice žádost o obnovu řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Přeštice ze dne 27. 6. 2011, č.j. OVÚP-MIM/12989/2011, podle § 100 odst. 2 správního řádu znovu zamítl pro nedůvodnost. Proti tomuto rozhodnutí podala společnost AGRO, akciová společnost Přeštice, odvolání. Rozhodnutím ze dne 9. 9. 2016, č.j. RR/3388/16, Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutí Městského úřadu Přeštice ze dne 27. 6. 2016, č.j. PR-OVÚP-KOI/16334/2016, zrušil a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k novému projednání.
11. V říjnu 2016 se právním nástupcem společnosti AGRO, akciová společnost Přeštice, stala společnost Přeštická rozvojová s.r.o. (= žalobkyně).
12. Dne 3. 1. 2017 pod č.j. RR/64/17 Krajský úřad Plzeňského kraje podle § 131 odst. 4 správního řádu rozhodl, že namísto Městského úřadu Přeštice se projednáním a rozhodnutím v řízení o obnově řízení o dodatečném povolení stavby ze dne 27. 6. 2011, č.j. OVÚP-MIM/12989/2011, pověřuje Městský úřad Klatovy.
13. Společnost Solar Prestitz GmbH & Co. KG se k podkladům rozhodnutí vyjádřila podáním ze dne 2. 6. 2017.
14. Usnesením ze dne 8. 6. 2017, č.j. OVÚP/4056/17/My, Městský úřad Klatovy řízení o žádosti o obnovu řízení ukončeného rozhodnutím Městského úřadu Přeštice ze dne 27. 6. 2011, č.j. OVÚP-MIM/12989/2011, zastavil podle § 66 odst. 1 písm. h) ve vazbě na ustanovení § 100 odst. 5 a § 94 odst. 4 správního řádu. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání. Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2017, č.j. RR/3408/17, Krajský úřad Plzeňského kraje odvolání žalobkyně zamítl a usnesení Městského úřadu Klatovy ze dne 8. 6. 2017, č.j. OVÚP/4056/17/My, potvrdil.

Žalobní body

15. Městský úřad Klatovy zastavení řízení o žádosti o obnovu řízení opřel o § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu. Z § 100 odst. 6 správního řádu však plyne, že negativním rozhodnutím o žádosti o obnovu řízení je její zamítnutí. Pokud pověřený stavební úřad došel k negativnímu závěru, měla být žádost o obnovu řízení zamítnuta a nikoliv řízení zastaveno

(srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č.j. 2 As 77/2011-70).

16. Správní orgány obou stupňů shledaly podmínky pro obnovu řízení, ale došly k závěru, že obnovu nelze povolit z důvodů ochrany dobré víry (§ 100 odst. 5 ve spojení s § 94 odst. 4 a 5 správního řádu). Rozhodující konkrétní objektivní okolnosti případu zjistitelné ze správního spisu však dobrou víru stavebníka vylučují. Ke zkrácení žalobkyně tím, že v rozporu se zákonem nebyla zahrnuta mezi účastníky řízení o dodatečné povolení stavby a nemohla tak aktivně chránit svá práva, když prokazatelně došlo k zásahu do stavby v jejím vlastnictví, tak přistoupilo zkrácení i tím, že přes splnění podmínek nebyla obnova řízení povolena. Stavebník rozhodně nemohl být v dobré víře, která by překonala nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. K pojmu dobrá víra srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č.j. 1 As 94/2011-102. Podle § 94 odst. 4 a 5 ve spojení s § 100 odst. 5 správního řádu jsou pro regulativ ochrany dobré víry relevantní pouze práva nabytá z rozhodnutí, nikoli z faktické činnosti. Nejvyšší správní soud se opakovaně vyslovil tak, že stavebník nemůže být v dobré víře stran výstavby v okamžiku, kdy žádá o její dodatečné povolení. To sice nevylučuje postup podle § 129 stavebního zákona spočívající v dodatečném povolení stavby, ani pozdější vznik dobré víry ve vydané správní akty, ovšem za splnění podmínky, že stavebník se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že vydaný správní akt je v rozporu s právem.
17. 1) Objektivní nemožnost rozpoznat skutečný stav věci je potřeba posuzovat celistvě, od počátku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2012, č.j. 1 As 145/2012-48). Předmětná stavba byla bez územního rozhodnutí a bez stavebního povolení realizována zjevně vědomě pod vlivem dosažení ekonomické výhody. O tom, že stavebník nejednal s běžnou péčí a opatrností a že pod vlivem dosažení ekonomické výhody v daném čase nebral zřetel na zájmy třetích osob, svědčí zásah do vlastnického práva nejen žalobkyně, ale i města Přeštice, na jehož pozemky stavebník bez souhlasu vlastníka, bez územního souhlasu a bez stavebního povolení rozšířil svoji provozovnu FVE. V době výstavby opěrné zdi zde nebyl žádný vrchnostenský veřejnosprávní akt, z něhož by stavebník mohl nabýt příslušná práva, navíc v dobré víře. Otázka přítomnosti trávy a zeminy na části účelové komunikace (str. 8 a 9 napadeného rozhodnutí) je pro průjezdní profil komunikace naprosto irrelevantní, neboť širší rozměrné techniky není zpravidla dána rozchodem kol, ale rozměrem nesené nástavby (ramena postřikovače, radlice, lišty, brány apod.). Z přítomnosti trávy a zeminy nebo z četnosti průjezdu nestandardně rozměrné techniky tedy nelze vyvozovat závěry ve smyslu, že žalobkyni současný průjezdní profil postačuje. Stejnou chybou je omezovat otázku průjezdního profilu komunikace u takto specifického areálu pouze na širší požární techniky, která naopak odpovídá rozchodu kol. I pověřený stavební úřad při vyřizování žádosti o obnovu řízení bez jakýchkoli pochybností a problémů uzavřel, že „posunuté oplocení“ nekopíruje stávající účelovou komunikaci, ale naopak do ní zasahuje. Pokud by ve věci bylo provedeno řádné územní a stavební řízení s prostorem pro případné námitky a připomínky účastníků řízení, termín konec roku 2010 by stavebníkovi s nejvyšší pravděpodobností marně prošel. Postup stavebního úřadu „by neměl sloužit k obcházení „nepohodlných“ účastníků tím, že by jim byla nejprve zamezena účast v prvostupňovém správním řízení a následně by byly veškeré jejich námitky paušálně zamítnuty s poukazem na (...) dobrou víru stavebníka (či jiného účastníka řízení) v pravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2012, č.j. 1 As 29/2012-113).
18. 2) Stavebník při realizaci svého záměru v daném území musel vidět a objektivně seznat, že do areálu žalobkyně vede (přínejmenším) účelová komunikace (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb.,

o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Pokud na tuto účelovou komunikaci umístil pevnou překážku v podobě náspu a opěrné zdi, zcela určitě věděl, resp. vědět měl a mohl, že podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích lze pevnou překážku umístit na projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Jestliže stavebník žádnou takovou žádost nepodal a žádné takové obligatorní řízení s dotčeným policejním orgánem neproběhlo, nemohl i z tohoto důvodu nabýt práva z dodatečného povolení stavby v dobré víře.

19. 3) Dalším důvodem pro vyloučení dobré víry stavebníka je předpokládaný zájem úřední osoby stavebního úřadu na výsledku řízení ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu. Z rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2016, č.j. RR/5199/16, a z jeho usnesení ze dne 3. 1. 2017, č.j. RR/64/17, o vyloučení osob a pověření jiného stavebního úřadu k projednání a rozhodnutí o žádosti žalobkyně o obnovu řízení vyplývají alarmující skutečnosti o naprosto extrémním postupu stavebního úřadu, kdy byl opakovaně ignorován právní názor odvolacího správního orgánu a sverpě bráněno žalobkyni v přístupu ke správnímu spisu. I žalovaný zde konstatoval, že stále rozhodování vedoucí stavebního úřadu vždy ve prospěch stavebníka je nanejvýš podezřelé. Pokud byla tato úřední osoba pravomocně vyloučena z projednávání a rozhodování věci, má poměr k věci, některému z účastníků nebo zástupci a tento poměr není ve vztahu k jejímu výkonu pravomoci správního orgánu irelevantní. Takový poměr zde však musel být i v minulosti, jinak by výkon pravomoci stavebního úřadu v roce 2010 probíhal podle zákona a nebyl by důvod mařit jeho přezkoumání.
20. Lze uzavřít, že zkratka žalovaného „bylo vydáno dodatečné povolení stavby opěrné zdi - z tohoto vydaného rozhodnutí tedy stavebník nabyl práva v dobré víře“ (str. 8 napadeného rozhodnutí) je zjevně nesprávná.
21. Nenabyl-li v dané věci stavebník práva z rozhodnutí v dobré víře, neměly se správní orgány zabývat otázkou, zda a jakou újmu případně stavebník utrpí při jiném řešení žádosti o dodatečné povolení stavby.
22. Nad rámec uvedeného je třeba uvést, že pověřený stavební úřad postavil celou svoji argumentaci o poměru, v jakém účastníkům mohou vzniknout újmy, na nijak neprokázané a zjevně přemrštěné částce 80 000 EUR. Sám stavebník však při žádosti o dodatečné povolení stavby deklaroval celkovou hodnotu díla opěrné zdi včetně dalšího oplocení na 300 000 Kč. Jestliže stavba opěrné zdi byla provedena v souladu s projektovou dokumentací, pak by náklady na odkopání zeminy za opěrnými prefabrikovanými panely, posun těchto panelů o 1,20 m na připravený podklad, opětovné zasypání panelů a odvoz nadbytečné zeminy hrubým odhadem nepřekročily 100 000 Kč.
23. V dalším soud odkazuje na úplné znění žaloby.

Vyjádření žalovaného k žalobě

24. Ke způsobu rozhodnutí stavebního úřadu žalovaný uvedl, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2011, č.j. 2 As 77/2011-70, zcela jasně vyplývá, že i zastavení řízení o žádosti o povolení obnovy řízení je považováno za negativní rozhodnutí a důraz je kladen především na odůvodnění rozhodnutí. Navíc z § 100 odst. 6 správního řádu nevyplývá, že řízení o žádosti o povolení obnovy řízení lze negativně ukončit pouze zamítnutím žádosti. Toto ustanovení neobsahuje žádné podmínky nebo úvahy, ze kterých by vyplývalo, kdy je možné žádost o povolení obnovy zamítnout. Uvedené ustanovení pouze odkazuje na odlišný způsob doručování při zamítnutí žádosti, ale neříká nic o tom,

kdy je možné tuto žádost zamítnout. Podle správního řádu lze (jakoukoliv) žádost zamítnout pouze s odkazem na § 51 odst. 3, kde je současně uvedeno, že se tak děje v případech, kdy je v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, a dále se tedy neprovádí další dokazování a žádost se zamítne. V § 100 správního řádu, kde je řešena obnova řízení, ovšem nic obdobného uvedeno není. Je zde pouze odkaz na obdobné užití § 94 odst. 4 a 5 správního řádu, kde se hovoří o případném zastavení řízení v případě důrazu na ochranu práv nabytých v dobré víře. Je tedy pak zcela logické, že stavební úřad řízení zastavil s ohledem na ochranu práv nabytých v dobré víře. Nedošlo k zamítnutí žádosti, protože správní řád v § 100 odst. 6 nestanoví, že je žádost třeba zamítnout, pouze stanoví odlišné podmínky pro doručování takového negativního rozhodnutí.

25. Žalovaný upozornil na to, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je svým způsobem mimořádným opravným prostředkem, protože při zrušení správního rozhodnutí dochází k zásahu do již pravomocného správního rozhodnutí, a je tedy zřejmé, že zásah soudu musí být posuzován tak, aby byl v souladu se zásadami správního řízení. Žalovaný je toho názoru, že jím vydané rozhodnutí v kontextu výše uvedeného by nemělo být soudem zrušeno, protože by bylo zcela v rozporu se zásadou ekonomie a hospodárnosti řízení, aby bylo zrušeno s odkazem na to, že by bylo vhodnější, aby byla žádost zamítnuta. Pro žalovaného to na situaci nic nezmění, stále zde bude negativní rozhodnutí ve věci povolení obnovy řízení, ať už se bude jednat o zamítnutí žádosti či o zastavení řízení – obě rozhodnutí totiž budou naprosto stejně odůvodněna a v tomto případě je tedy stěžejní zaměřit se na důvody vydaného rozhodnutí.
26. K otázce dobré víry stavebníka žalovaný uvedl, že žalobce z větší části popisuje průběh něčeho, co se stalo ještě před zahájením řízení o dodatečném povolení stavby, o jehož obnovu je žádáno. Tyto události pak vyústily v to, že muselo být vedeno řízení o dodatečném povolení stavby. Právě výsledek tohoto řízení byl posuzován v řízení o povolení obnovy řízení, protože právě o povolení obnovy tohoto řízení bylo žádáno. Správní orgány těžko mohou posuzovat průběh nebo motivaci účastníků jiného řízení. Pokud je žádáno o obnovu řízení o dodatečném povolení stavby „*oplocení v délce 55 m a opěrná zeď výšky 2,5 m v délce 51,3 m*“, pak v řízení musí být posouzeno, jaká práva a povinnosti vyplývají účastníkům právě z tohoto dodatečného povolení. V napadeném rozhodnutí odvolací orgán zcela jasně uvedl, že stavebníkova dobrá víra se odvíjí právě od dodatečného povolení stavby – takovouto možnost ostatně připouští i sám žalobce v žalobě. To, že muselo být vedeno řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby, potvrzuje to, že stavebník nepostupoval v souladu se stavebním zákonem. Ovšem právě v řízení o dodatečném povolení stavby byl tento nezákonný stav napraven. Takto je to nastaveno ve stavebním zákoně – dodatečným povolením staveb dochází k jejich legalizaci a nelze zpochybňovat správnost nebo zákonnost dodatečného povolení tím, že budeme tvrdit, že stavebník porušil stavební zákon tím, že stavěl „načerno“; samotné provádění staveb bez patřičného povolení stavebního úřadu je totiž podmínkou jejich dodatečného povolení. Žalobní námitky odkazující na skutečnosti a jiná povolení, která zde byla ještě před dodatečným povolením staveb, nejsou tedy vůbec na místě. Odůvodnění žalobní námitky pak více směřuje k tomu, že se jedná o námitku, která měla směřovat do řízení o dodatečném povolení stavby, když uvádí, proč a čeho všeho se měl stavebník při provádění stavby dopustit, než o námitku zpochybňující správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí.
27. Ve zbytku žalovaný odkázal na rozhodnutí své i na rozhodnutí stavebního úřadu, které

bylo vydáno po řádném zvážení všech argumentů a po rozsáhlém dokazování včetně provádění svědeckých výpovědí, ohledání na místě, pátrání v povoleních stavebního úřadu ze sedmdesátých let apod.

28. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení k žalobě

29. K formě rozhodnutí o žádosti o obnovu řízení osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že otázka, jak má správní orgán o takové žádosti rozhodnout, není v odborné diskusi jednoznačně vyřešena. I pokud by byl přijat závěr o nesprávné formě prvostupňového rozhodnutí, jednalo by se pouze o nepodstatné procesní pochybení stavebního úřadu. Rozhodnutí orgánu prvního stupně mělo naprosto totožné právní důsledky, jako by mělo rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Tato ryze formální vada by tak nemohla mít žádný vliv na zákonnost řízení či práva účastníků. V soudním řízení správním pak nestačí tvrdit jen porušení (procesních) práv v předcházejícím řízení, nýbrž je třeba i zkoumat, zda mohl být v důsledku toho žalobce zkrácen na svých (hmotných) právech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č.j. 2 As 60/2011-101).
30. K namítané neexistenci dobré víry osoba zúčastněná na řízení uvedla, že správní orgány ani ona sama nikdy nedovozovaly její práva nabytá v dobré víře z období před žádostí o dodatečné povolení stavby. Ve smyslu § 94 odst. 4 a 5 správního řádu lze práva z dobré víry nabýt pouze na základě rozhodnutí. Takovým rozhodnutím bylo pravomocné rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Na základě tohoto rozhodnutí osoba zúčastněná na řízení zlegalizovala provedenou stavbu a měla za to, že je plně v souladu se zákonem. Oba správní orgány dovodily práva nabytá v dobré víře z dodatečného povolení stavby. Původní rozpor mezi právním a faktickým stavem tak byl tímto rozhodnutím napraven a schválen stavebním úřadem. Z tohoto vydaného rozhodnutí tedy osoba zúčastněná na řízení nabyla práva v dobré víře v to, že stavba je v souladu s právními předpisy. Uvedená dobrá víra osoby zúčastněné na řízení byla následně upevněna dalšími okolnostmi. Právní předchůdce žalobkyně o stavbě opěrné zdi věděl, ale nepodnikl žádné kroky k ochraně svých práv a zamezení údajného zásahu do jeho vlastnického práva ke komunikaci. Po dobu tří let od vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby tak právní předchůdce žalobkyně neučinil žádné právní kroky k obraně svých práv, čímž dále posílil dobrou víru osoby zúčastněné na řízení, že dodatečné stavební povolení je zcela v souladu se zákonem. Důvodem nečinnosti právního předchůdce žalobkyně byla skutečnost, že k žádnému omezení jeho vlastnického práva nedošlo. Jak vyplývá z výsledků svědků, stejná technika, která do areálu zájžděla před provedením stavby zdi, tam zájžděla i po provedení stavby. To bylo potvrzeno i měřením šířky komunikace provedeného prvostupňovým orgánem při místním šetření. Provedená stavba tak do vlastnického práva žalobkyně ani do jejího přístupu do jejího areálu nezasáhla. Žalobní námitky směřující ke zpochybnění dobré víry osoby zúčastněné na řízení jsou tedy nedůvodné a nepodstatné.
31. Kromě uvedeného osoba zúčastněná na řízení poukázala i na další důvody odůvodňující zamítnutí žádosti o obnovu, resp. zastavení řízení o obnově.
32. a) Žalobkyně neměla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby: Žalobkyně má za to, že měla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby podle § 109 písm. e) stavebního zákona jako vlastník účelové komunikace nacházející se na sousedním pozemku. Tato účelová komunikace však není samostatnou stavbou ve smyslu občanského

zákoníku. Jedná se o pouhou součást pozemku, na kterém je tato komunikace umístěna (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011). Účelovou komunikaci nelze považovat za samostatnou věc. Navíc, účelová komunikace je tvořena pouhými panely poskládanými na pozemek. Nejedná se proto ani o stavbu ve smyslu stavebního zákona. Žalobkyně tedy nemůže být její vlastníkem. Vlastníkem účelové komunikace jako součásti pozemku parc. č. 312/3 je vlastník pozemku město Přeštice. Naopak žalobkyně neměla žádný titul stát se účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby.

33. b) Nebyla dodržena subjektivní lhůta pro podání žádosti o obnovu řízení: Žalobkyně o údajném zásahu do účelové komunikace musela vědět již v době, kdy byla stavba prováděna, tedy na podzim roku 2010. Účelová komunikace je totiž jedinou přístupovou komunikací do areálu žalobkyně. Jakýkoli zásah do komunikace tedy musela žalobkyně rozpoznat již v době provádění stavby (viz i výsledky bývalých zaměstnanců právního předchůdce žalobkyně pana J.Š. a paní V.K.). Žalobkyně podala žádost o obnovu řízení více než tři a půl roku poté, co se o provádění stavby opěrně zdi a údajném zásahu do účelové komunikace dozvěděla. Žádost o obnovu řízení tedy nebyla podána v zákonem stanovené lhůtě tří měsíců ode dne, kdy se žalobkyně o důvodu obnovy řízení dozvěděla. Subjektivní lhůta pro zahájení řízení o obnově řízení tudíž nebyla dodržena a řízení mělo být zastaveno i z tohoto důvodu.
34. c) Neexistence dříve neznámých skutečností nebo důkazů: Správní orgán prvního stupně musel o případném zásahu do účelové komunikace vědět. V rámci řízení o dodatečném povolení stavby měl stavební úřad při ústním jednání spojeném s ohledáním na místě možnost seznámit se se skutečným provedením stavby a též i s údajným zásahem do účelové komunikace. Stavební úřad by se s uvedenými skutečnostmi musel seznámit i během závěrečné kontrolní prohlídky ze dne 27. 9. 2011 v rámci kolaudačního řízení pro danou stavbu. Pokud by tedy k zásahu do účelové komunikace skutečně došlo, jednalo by se o skutečnost známou stavebnímu úřadu při rozhodování o dodatečném povolení stavby. Nejedná se proto o dříve neznámou skutečnost, která nemohla být v původním řízení uplatněna. V žádosti o obnovu nebyly tudíž uvedeny dříve neznámé skutečnosti či důkazy, které by ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu odůvodňovaly obnovu řízení o dodatečném povolení stavby.
35. Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Jednání před soudem

36. Při jednání před soudem dne 19. 6. 2019 žalobkyně a osoba zúčastněná na řízení upřesnily svou argumentaci obsaženou v předchozích písemných podáních.
37. Na základě vyjádření žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení získal soud přesnější obraz o situaci na místě samém. Nebylo však přistoupeno k provádění žalobkyní navržených důkazů, které se podle názoru soudu týkaly otázek, jejichž posouzení bylo nad rámec skutečností potřebných pro projednání a rozhodnutí věci (viz níže).
38. Jednání před soudem trvalo od 9.00 hod. do 11.06 hod. Zvukový záznam jednání je založen v soudním spise.

Posouzení věci krajským soudem

39. Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

40. Žaloba je důvodná.
41. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „*při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*“.
42. Obnova řízení je upravena zejména v § 100 a § 102 správního řádu. Obnova řízení může mít dvě stadia. V tom prvním správní orgán zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro obnovu řízení, ale neposuzuje meritorně pravomocné rozhodnutí a pouze rozhodne, zda povolí či nepovolí (nařídí či nenařídí) obnovu řízení (= řízení o povolení či nařízení obnovy čili *iudicium rescindens*). V případě, že obnova řízení je povolena nebo nařízena, přichází druhé stadium, kdy se opětovně rozhoduje o meritu věci, o němž již bylo rozhodnuto v původním řízení (= obnovené řízení čili *iudicium rescissorium*). Samotné povolení nebo nařízení obnovy ještě neznamená, že by v jejím rámci muselo být rozhodnuto odchylně od rozhodnutí, jehož se obnova řízení týká.

Oprávnění podat žádost

43. Řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se za podmínek stanovených v § 100 odst. 1 správního řádu obnoví na žádost účastníka řízení. V rozhodné době stavební zákon okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby nevymezoval; je tu tedy nutno vycházet z vymezení upraveného v § 27 odst. 2 správního řádu.
44. Žádost o obnovu řízení je oprávněn podat účastník původního správního řízení, ve kterém bylo pravomocné rozhodnutí vydáno. K otázce účastenství Nejvyšší správní soud upřesnil: „*Nejvyšší správní soud se v rámci posuzování důvodnosti kasační stížnosti nejprve zabýval otázkou, zda stěžovatelé byli účastníky správního řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí a zda jim tedy příslušelo právo podat proti napadenému rozhodnutí odvolání ve smyslu § 81 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud předesílá, že pro posouzení této otázky je nerozhodné to, že žalovaný se stěžovateli jako s účastníky řízení fakticky nejednal, neboť účastenství v řízení nemůže být založeno na skutečnosti, že s určitou osobou správní orgán jednal, ani osoba, které účastenství dle zákona náleží, nemůže postavení účastníka pozbýt tím, že fakticky s ní jako s účastníkem jednáno nebylo.*“ (rozsudek ze dne 18. 4. 2014, č.j. 4 As 157/2013-33, publ. pod č. 3060/2014 Sb. NSS). I když se tento rozsudek přímo týká odvolání, lze jej co do otázky účastenství bezesporu vztáhnout i na obnovu řízení.
45. Osoba zúčastněná na řízení uplatnila námitku, že žalobkyně nebyla účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, již ve svém vyjádření ze dne 2. 6. 2017.
46. Městský úřad Klatovy, který se účastenstvím žalobkyně v řízení o dodatečném povolení stavby zabýval především na str. 11 až 14 a na str. 24 a 25 svého usnesení ze dne 8. 6. 2017, č.j. OVÚP/4056/17/My, došel k odůvodněnému přesvědčení, že původní žadatel společnost AGRO, akciová společnost Přeštice, měl být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. Společnost AGRO, akciová společnost Přeštice, byla vlastníkem areálu „AGRA“ v Přešticích, který se nachází podél železniční dráhy směr Plzeň v prostoru za bývalou cihelnou, dnes fotovoltaickou elektrárnou. Z veřejně přístupných portálů je zřejmé, že jediný příjezd a přístup do jmenovaného areálu „AGRA“ v Přešticích je panelovou komunikací vedoucí podél železniční dráhy. Z leteckých snímků je zřejmé, že se stavba opěrné zdi a oplocení nachází bezprostředně podél této panelové komunikace. Že se jedná o účelovou komunikaci, vyplývá z vyjádření Městského úřadu Přeštice ze dne 4. 6. 2014, č.j. PR-OSD-SED/13107/2014. V podání ze dne 7. 4. 2014 žadatel předložil snímky předmětné cesty a stavby opěrné zdi a oplocení, které dle jeho názoru dokladují, že

stavbou opěrné zdi a oplocení došlo k zúžení panelové cesty a k omezení přístupu do areálu „AGRA“ a zamezení případného zásahu požárních vozidel v areálu „AGRA“. Na předmětnou účelovou komunikaci - panelovou komunikaci vydal Okresní národní výbor Plzeň-jih dne 12. 8. 1977 pod č.j. Výst. 2047/77 stavební povolení. Tímto stavebním povolením byla dle dochované projektové dokumentace povolena panelová komunikace délky 377 m a šířky 4,2 m v celé své délce. Podél části komunikace je chodník šířky 1,2 m. Provedení komunikace a chodníku je z panelů. Komunikaci tvoří příčně kladené panely a přiložený podélně kladený panel, chodník tvoří podélně kladený panel. Stavba byla povolena na pozemku parc. č. 312/3 v k.ú. Přestice dle tehdy platné katastrální mapy. V technické zprávě je uvedeno: „*Trasa příjezdové komunikace sleduje v podstatě starou polní cestu podél železniční trati. Napojení na zpevněnou komunikaci je provedeno před vjezdem do cibelny. Zde trasa mírným obloukem opouští tuto stávající cestu a sleduje oplocení cibelny. Po opuštění stávajícího oplocení se ke komunikaci přidá ještě chodník, který sleduje toto až ke vjezdu do areálu.*“. Na základě posouzení několika specifikovaných listin stavební úřad dovodil, že stavba panelové komunikace byla řádně povolena rozhodnutím dne 12. 8. 1977, č.j. Výst. 2047/77, ve stavebním řízení a následně zkolaudovaná nejprve jako stavba dočasná na dobu 10 let kolaudačním rozhodnutím ze dne 22. 5. 1978, č.j. Výst./109/78, a poté jako stavba trvalá kolaudačním rozhodnutím ze dne 5. 1. 1991, č.j. Výst.746/88. Jedná se tedy o legální stavbu. Stavba komunikací nemusí být vždy součástí pozemku. Občanský zákoník sice pracuje se zásadou, že stavba je součástí pozemku (§ 506), ale neznamená to, že by stavby automaticky přecházely do vlastnictví vlastníka pozemku. Platí zde přechodné ustanovení § 3055, podle kterého stavba na pozemku jiného vlastníka se nestává součástí tohoto pozemku a je nemovitou věcí, takže pozemek a stavba na něm mohou vlastnit různé osoby. Platí zejména pro stavby, které vznikly před 1. 1. 2014, tedy před účinností nového občanského zákoníku, což stavba předmětné účelové komunikace je. To, že je původní žadatel, tj. společnost AGRO, akciová společnost Přestice, vlastníkem předmětné komunikace, vyplývá zejména z listu vlastnictví č. 1550 (datace k 27. 6. 2011 a k 7. 4. 2014), z oddílu „E“, kde jsou uvedeny nabývací a jiné podklady zápisu. Zde je uvedeno mimo jiné též kolaudační rozhodnutí č.j. Výst.746/88, kterým byla stavba příjezdové komunikace povolena jako trvalá stavba. O tom, že společnost AGRO, akciová společnost Přestice, je právním nástupcem původního stavebníka, společnosti Agrochemický podnik Přestice, okres Plzeň-jih, společný zemědělský podnik pro specializované služby v rostlinné výrobě, svědčí společností předložené doklady o právním nástupnictví. Z důvodu vlastnictví účelové komunikace - panelové komunikace tedy měla být společnost AGRO, akciová společnost Přestice, účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby. Právním nástupcem společnosti AGRO, akciová společnost Přestice, v řízení o obnově řízení je pak společnost Přestická rozvojová s.r.o.

47. Soud s vypořádáním námitky, že žalobkyně neměla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, souhlasí.

Lhůta pro podání žádosti

48. Podle § 100 odst. 2 věty první správního řádu *účastník může podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl* [subjektivní lhůta], *nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí* [objektivní lhůta].
49. Osoba zúčastněná na řízení uplatnila námitku nedodržení subjektivní lhůty pro podání žádosti již ve svém vyjádření ze dne 2. 6. 2017.

50. K této námitce Městský úřad Klatovy v usnesení ze dne 8. 6. 2017, č.j. OVÚP/4056/17/My, uvedl, že jelikož společnost AGRO, akciová společnost Přeštice, měla být účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, ale byla v řízení opomenuta, mohla dle názoru stavebního úřadu podat žádost o obnovu řízení podle § 100 odst. 2 správního řádu. Protože žadatel nebyl zahrnut do okruhu účastníků řízení o dodatečném povolení stavby, nelze přesně určit, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, tj. nelze stanovit subjektivní lhůtu. Prokazatelné však je, že žádost o obnovu řízení byla podána dne 30. 4. 2014, tj. ve lhůtě 3 let ode dne právní moci rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, které nabylo právní moci dne 27. 7. 2011. Je splněna i podmínka, že obnovy řízení se nemůže domáhat ten, kdo mohl důvod obnovy uplatnit v odvolacím řízení. Protože žadatel o obnovu řízení byl opomenut v řízení o dodatečném povolení stavby, nemohl se proti rozhodnutí odvolat a odvolací lhůta stanovená v § 84 odst. 1 správního řádu uplynula. Jediným mimořádným opravným prostředkem tak pro žadatele bylo podat žádost o obnovu řízení.

51. Soud s vypořádáním námitky nedodržení subjektivní lhůty pro podání žádosti souhlasí.

Dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy

52. Jednou z podmínek obnovy řízení stanovených v § 100 odst. 1 správního řádu je, že *vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení (a které účastník, jemuž jsou k prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit).*

53. K tomu zaujal Nejvyšší správní soud tento názor: „*I proto, že obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, jehož důsledkem je zásah do pravomocného správního rozhodnutí, tedy zásah do právních poměrů, které již byly autoritativně správním rozhodnutím stanoveny, 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.*“ (rozsudek ze dne 31. 1. 2011, č.j. 8 As 18/2010-113).

54. Osoba zúčastněná na řízení uplatnila námitku neexistence dříve neznámých skutečností nebo důkazů již ve svém vyjádření ze dne 2. 6. 2017.

55. Městský úřad Klatovy se dříve neznámými skutečnostmi nebo důkazy zabýval především na str. 14 až 17 a na str. 25 svého usnesení ze dne 8. 6. 2017, č.j. OVÚP/4056/17/My. Za takovéto skutečnosti nebo důkazy pokládá prokázané vlastnictví účelové komunikace a její zúžení vlivem stavby opěrné zdi a oplocení. V případě, že by byl žadatel účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby, mohl se domáhat dodatečného nepovolení zmíněné stavby nebo provedení její úpravy tak, aby nedocházelo k omezení jeho vlastnických nebo jiných práv. Důkazy o vlastnictví účelové komunikace a o jejích rozměrech existovaly již v době původního řízení, pouze na jejich existenci nikdo z účastníků označených MěÚ Přeštice, OVÚP, v řízení o dodatečném povolení stavby správní orgán neuvědomil, ačkoliv zmiňovaný vlastník pozemku parc. č. 312/3 v k.ú. Přeštice by měl znát, kdo je vlastníkem stavby na jeho pozemku. Opomenutý účastník nemohl tyto informace a důkazy v předmětném řízení uplatnit.

56. Soud s vypořádáním námitky neexistence dříve neznámých skutečností nebo důkazů souhlasí.

Forma rozhodnutí

57. Mezi účastníky soudního řízení je sporné, zda v případě, kdy správní orgán dojde k tomu, že žádosti o obnovu řízení nelze vyhovět, je možno řízení o ní zastavit (usnesením) nebo je

nutno žádost zamítnout (rozhodnutím).

58. Podle § 100 odst. 5 správního řádu *na obnovu řízení se obdobně užije ustanovení § 94 odst. 4 a 5.*
59. Podle § 94 odst. 4 správního řádu *jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.*
60. K formě rozhodnutí zaujal Josef Vedral v komentáři, který byl vydán v lednu 2012, avšak jehož úvod je datován dnem 5. 10. 2011, tento názor: „*V případě řízení o obnově zahájeného na základě žádosti účastníka se řízení zastaví na základě § 66 odst. 1, tedy usnesením, které se oznamuje účastníkům a proti němuž je možné podat opravný prostředek. I v tomto případě lze nicméně uvažovat o vydání (deklaratorního) „rozhodnutí“ o tom, že jsou naplněny důvody pro zastavení řízení vyplývající z § 100 odst. 5 v kombinaci s § 94 odst. 4, nikoli usnesením, byť v tomto případě rozdíl není tak fatální, neboť proti usnesení o zastavení řízení o žádosti je možné podat opravný prostředek.*“ (Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON 2012, str. 872).
61. Na konci roku 2011 však Nejvyšší správní soud došel k tomuto závěru: „*Nevyhoví-li správní orgán žádosti o obnovu řízení z důvodů ochrany práv nabytých v dobré víře ve smyslu § 100 odst. 5 za použití § 94 odst. 4 a 5 správního řádu z roku 2004, je namístě žádost zamítnout, nikoliv zastavit řízení.*“ (rozsudek ze dne 30. 11. 2011, č.j. 2 As 77/2011-70).
62. K tomu se v odůvodnění tohoto rozsudku uvádí: „*Stavební úřad řízení o žádosti zastavil, což opřel o § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu. Z ustanovení § 100 odst. 6 správního řádu však plyne, že negativním rozhodnutím o žádosti o obnovu je její zamítnutí. Ustanovení § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu upravuje zastavení řízení z dalších důvodů stanovených zákonem. Stavební úřad zde zřejmě vycházel z § 100 odst. 5, podle něhož věc posuzoval a podle něhož se na obnovu řízení obdobně užije ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu. Tam je skutečně uvedeno, že dospěje-li správní orgán k závěru o zjevném nepoměru mezi právy nabytými v dobré víře a zájmem na zrušení nezákonného rozhodnutí, řízení zastaví. Obdobné užití jiného ustanovení zákona však znamená užití v rozsahu, který není v odkazujícím ustanovení upraven a který je pro posouzení věci potřebný. Procesní postup podle § 94 odst. 4 správního řádu vychází z toho, že se jedná o přezkumné řízení, které je vždy řízením z moci úřední (§ 94 odst. 1), v němž je zamítnutí žádosti pojmově vyloučeno. Obnova řízení však může být zahájena jak z moci úřední, tak i na žádost (§ 100 odst. 1); v daném případě se jednalo o řízení zahájené žádostí, z procesního hlediska tedy měla být žádost zamítnuta a nikoliv řízení zastaveno.*“.
63. Názor kasačního soudu je registrován navazující odbornou literaturou: Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 2015, str. 504, a Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck 2016, str. 558 – 559.
64. I v případě užití ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu se tedy žádost o obnovu řízení zamítá (rozhodnutím). Jestliže správní orgán v takovém případě řízení o žádosti zastaví, zatíží své rozhodnutí (ve formě usnesení) vadou řízení. Zdejší soud by to patrně měl za vadu, která sama o sobě nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (ve formě usnesení) [arg.: „*rozdíl není tak fatální*“ a „*měla být žádost zamítnuta*“]. Prakticky to ovšem soud řešit nemusí, protože předmětné usnesení správního orgánu prvního stupně aprobované rozhodnutím žalovaného správního orgánu je zatíženo dalšími vadami řízení.

Znak „v rozporu s právním předpisem“

65. Jednou z podmínek (obdobného) užití ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu je, že správní orgán dojde k závěru, že původní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem.
66. V daném případě je tu zřejmý rozpor s procesním předpisem (opomenutí právního předchůdce žalobkyně jako účastníka řízení o dodatečném povolení stavby), avšak otázka rozporu či souladu s hmotným právem nebyla dosud postavena na spolehlivý základ.
67. Žalobkyně namítá, že byla na svých vlastnických právech zkrácena, osoba zúčastněná na řízení oponuje, že k žádnému omezení vlastnického práva žalobkyně nedošlo, že provedená stavba do vlastnického práva žalobkyně ani do jejího přístupu do jejího areálu nezasáhla a že stavba opěrné zdi do provozu komunikace nijak nezasáhla.
68. V usnesení ze dne 8. 6. 2017, č.j. OVÚP/4056/17/My, došel Městský úřad Klatovy k tomu, že *„stavebník provedl stavbu na svém pozemku, aniž by si uvědomil, že zasahuje do cizí stavby“* (str. 17) a že *„sice došlo k prokazatelnému zúžení komunikace, avšak toto zúžení nemá vliv na provoz areálu „AGRA““* (rovněž str. 17).
69. K tomu soud konstatuje, že smyslem účastenství vlastníků sousedních pozemků nebo staveb je ochrana jejich vlastnického práva. Může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno, stává se tato osoba účastníkem příslušného řízení podle stavebního zákona. Je-li uvedené právo prováděním stavby skutečně dotčeno, dochází ke zkrácení účastníka řízení i na jeho hmotných právech.
70. Dosavadní postup správních orgánů podle názoru soudu nedává jasnou odpověď na otázku zkrácení žalobkyně na jejích hmotných právech. Za zásadní považuje soud průběh hranice mezi příslušnými pozemky, které patří společnosti Solar Prestitz GmbH & Co. KG, a příslušným pozemkem, který patří městu Přeštice a na němž je postavena účelová komunikace, kterou vlastní žalobkyně. Že došlo k zúžení účelové komunikace, samo o sobě nemusí znamenat, že bylo zasaženo do vlastnického práva žalobkyně. Může to být tak, že stavebník provedl stavbu na svém pozemku (svých pozemcích), může to však být i tak, že stavba přesahuje na sousední pozemek ve vlastnictví města a sousední stavbu ve vlastnictví žalobkyně. Na druhé straně účelová komunikace mohla být postavena jen na pozemku, který v současné době vlastní město Přeštice, ale mohla i přesahovat na pozemek či pozemky, které v současné době vlastní společnost Solar Prestitz GmbH & Co. KG. To je třeba upřesnit, z toho je třeba vycházet. Současné je třeba vzít v úvahu, že na straně žalobkyně se jedná o účelovou komunikaci, která je v současné době upravena v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Soudu je zřejmé, že řešení otázky (eventuálního) zkrácení žalobkyně na jejích hmotných právech může být i značně složité, protože patrně bude nutno vzít v potaz nejen současnou, ale i dřívější právní úpravu, a nejen veřejnoprávní, ale i soukromoprávní právní předpisy. Jestliže je ovšem tato otázka nastolena, musí být jednoznačně zodpovězena.

Znak „v dobré víře“

71. Dojde-li správní orgán k závěru, že původní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, musí, chce-li (obdobně) aplikovat ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, posoudit poměr mezi újmou, která by zrušením nebo změnou původního rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, a újmou, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. *„U nezákonného rozhodnutí by měl být upřednostněn veřejný zájem a ochrana subjektivních práv jiných účastníků řízení před právy nabytými v dobré víře, neboť pouze zjevný nepoměr mezi těmito chráněnými hodnotami*

dovoluje přiklonit se k ochraně práv nabytých v dobré víře nezákonným rozhodnutím.“ (Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 5. vyd. Praha: C. H. Beck 2016, str. 527).

72. Aby bylo možno uvedenou relaci vyhodnotit, je samozřejmě třeba vyřešit, zda příslušný účastník skutečně nabyt práva z rozhodnutí v dobré víře.
73. Žalovaný správní orgán zastává názor, že stavebníkova dobrá víra se odvíjí právě od dodatečného povolení stavby. Žalobní námitky odkazující na skutečnosti a jiná povolení, která zde byla ještě před dodatečným povolením staveb, nejsou tedy vůbec na místě. Odůvodnění žalobní námitky pak více směřuje k tomu, že se jedná o námitku, která měla směřovat do řízení o dodatečném povolení stavby, když uvádí, proč a čeho všeho se měl stavebník při provádění stavby dopustit, než o námitku zpochybňující správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí.
74. Tento názor žalovaného správního orgánu pokládá soud za nepřípustně zjednodušující. Je třeba připomenout, že právní předchůdce žalobkyně neměl možnost zúčastnit se řízení o dodatečném povolení stavby. Že je to ve skutečnosti složitější, přesvědčivě dokumentuje soudní praxe. V rozsudku ze dne 23. 10. 2012, č.j. 1 As 145/2012-48, Nejvyšší správní soud zdůraznil toto: *„Přispěl-li žadatel o vydání stavebního povolení (§ 115 stavebního zákona z roku 2006) k rozporu rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy tím, že ve své žádosti uvedl nepravdivé údaje (ať již úmyslně či nikoli), a současně věděl o postupu stavebního úřadu rozporném s právními předpisy (neinformování dotčených orgánů, zahájení spojeného územního a stavebního řízení při nenaplnění zákonných podmínek), povede tato skutečnost zpravidla k tomu, že žadatel práva z rozhodnutí stavebního úřadu nemohl nabyt v dobré víře.“*. V rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č.j. 2 As 241/2014-36, se Nejvyšší správní soud vyjádřil takto: *„Stavebník se v přezkumném řízení nemůže zpravidla dovolávat dobré víry (§ 94 odst. 4 správního řádu), realizoval-li záměr bez povolení, případně jej realizoval způsobem výrazně odlišným od schválené projektové dokumentace, anebo sám způsobil, že stavební úřad nemohl řádně splnit svoji zákonnou povinnost posoudit záměr a vydat takové rozhodnutí, které by vycházelo z pravdivého vylíčení rozhodných skutečností. Vedle toho nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví, a to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění stavby či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá. V ostatních případech však není možno na stavebníka přenášet povinnosti orgánů státní správy. U stavebníků lze předpokládat přirozenou míru nejistoty ohledně souladu jejich záměrů s podrobnou právní regulací. Posouzení souladu záměru stavebníka se zákonnými požadavky je v první řadě úkolem správních orgánů, které k tomu mají disponovat takovým personálním a odborným zázemím, aby jej zevrubně posoudily a v případě rozporu s právními předpisy patřičně reagovaly.“*. I když stavebníkovi sotva lze přičítat, že právní předchůdce žalobkyně byl jako účastník řízení o dodatečném povolení stavby opomenut, není možné správní orgán, dojde-li k závěru, že původní rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, zprostit povinnosti vypořádat se na základě podaných námitek s tím, zda stavebník k nezákonnosti dodatečného povolení stavby nepřispěl a přispěl-li, zda mohl práva z rozhodnutí nabyt v dobré víře.
75. Teprve kdyby byla tato otázka vyřešena ve prospěch stavebníka, bylo by možno zkoumat výše uvedenou relaci, a to i z toho úhlu pohledu, aby se omezily situace, kdy by se obnovou řízení sice napravila původní nezákonnost, ale „nadělalo by se více škody než užitku“ (srov. Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 2015,

str. 484). V této souvislosti je na místě zmínit také tento názor Krajského soudu v Ostravě: „*Má-li být nepoměr mezi oběma újmami důvodem pro zastavení řízení [v tomto případě: pro zamítnutí žádosti], musí být vymezeno, jaké újmy v jejich konkrétní podobě správní orgán posuzoval, jakými kritérii je posuzoval a z jakých důvodů dospěl k upřednostnění práva, jež bylo získáno v dobré víře, ale na základě postupu správního orgánu, který byl v rozporu s právním předpisem.*“ (rozsudek ze dne 31. 1. 2013, č.j. 22 A 160/2010-32).

76. Lze tak shrnout, že Městský úřad Klatovy již shromáždil řadu cenných poznatků. Závěr, zda tu má být (obdobné) užito ustanovení § 94 odst. 4 správního řádu, je však možno odpovědně učinit až poté, co budou rozhodující skutečnosti podrobněji zjištěny a komplexněji posouzeny. Správní soud je institucí přezkumnou, nikoli nalézací; soud proto vytkl správním orgánům vady, díky nimž základní otázky tohoto případu nemusely být zodpovězeny správně, nemůže však předjímat to, jak v dalším řízení budou tyto zásadní otázky posouzeny a k jakým závěrům následně správní orgány dospějí. Dalšími záležitostmi zatím nemělo smyslu se zabývat, protože buď nejsou pro věc relevantní, anebo se jejich řešení bude odvíjet až od vypořádání se s výše uvedenými rozhodnými skutečnostmi (základními otázkami).

Rozhodnutí soudu

77. Jelikož žaloba je důvodná, soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení a podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Znak „podle okolností“ spatřuje soud v tom, že vytčené procesní vady nelze bez ztráty instance odstranit pouze aktivitou odvolacího správního orgánu.
78. V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Náklady řízení

79. Žalobkyně, která měla ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **20 300 Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč, z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby v plné výši, tj. po 3 100 Kč, podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (= 12 400 Kč) a za dva úkony právní služby v poloviční výši, tj. po 1 550 Kč, podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 3 ve spojení s § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu (= 3 100 Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za šest úkonů právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (1 800 Kč).
80. Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) žaloba a 3) - 4) účast na jednání před soudem dne 19. 6. 2019, a to každé započaté dvě hodiny. Za úkony právní služby podle § 11 odst. 3 ve spojení s § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu se považují 1) vyjádření ze dne 15. 5. 2019 a 2) vyjádření ze dne 3. 6. 2019. Následné vyjádření ze dne 17. 6. 2019 nepokládá soud za důvodně vynaložený náklad řízení, protože není známa překážka, která by žalobkyni bránila zahrnout toto další vyjádření do předchozího či předchozích vyjádření.
81. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160

odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možností žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 19. června 2019

JUDr. PhDr. Petr Kuchynka, Ph.D. v.r.
předseda senátu