



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Petra Kuchynky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: M.S.**, bytem ..., *zastoupené JUDr. Františkem Grznárem, advokátem, se sídlem Domažlice, Paroubkova 228*, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, za účasti **osob zúčastněných na řízení: 1. Ing. J.B.**, bytem ..., **2. R.B.**, bytem ..., v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2016, čj. RR/2500/16,

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žádné z osob zúčastněných na řízení se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

[I] Předmět řízení

Žalobou ze dne 8. 8. 2016, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „soud“) doručenou osobně dne 10. 8. 2016, se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2016, čj. RR/2500/16 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*správní řád*“), k odvolání žalobkyně zrušeno rozhodnutí Městského úřadu S., odbor výstavby a územního plánování (dále též jen „*prvoinstanční správní orgán*“ nebo „*stavební úřad*“), ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če (dále též jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a řízení bylo zastaveno. Prvoinstančním rozhodnutím bylo podle § 87 správního řádu zrušeno rozhodnutí ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, jímž bylo nařízeno odstranění stavby „Sklep“ na pozemcích st. č. x a x v k. ú. S.

[III] Žaloba

Žalobkyně v prvé řadě namítala nesprávnost výroku rozhodnutí, který je v rozporu s odůvodněním napadeného rozhodnutí a se zjištěným skutkovým stavem. Žalobkyně poukázala na to, že žalovaný zjistil podstatné skutečnosti správně, avšak nesprávně o nich rozhodl. V daném případě rozhodoval správní orgán v odvolacím řízení na základě principu autoremedury, když toto rozhodnutí bylo přezkoumáváno na základě žalobkynina odvolání.

Žalobkyně měla za to, že žalovaný dospěl ke správným skutkovým a právním závěrům o nesplnění podmínek autoremedury, avšak o věci nesprávně rozhodl ve výroku rozhodnutí. Žalovaný výrokem zrušil napadené rozhodnutí a řízení zastavil. Právě výrok napadeného rozhodnutí je zmatečný a dle žalobkyně vnáší nejistotu do právních vztahů mezi účastníky. Jedině výrok rozhodnutí je pro účastníky závazný. V daném případě je výrok o zastavení řízení v rozporu s odůvodněním a se zjištěným skutkovým stavem. Žalovaný v odůvodnění uvádí, že v řízení bude pokračováno, když bude dále přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če. Žalovaný zatížil řízení nezákonností, a to nesprávným výrokem o zastavení řízení; rozhodnutí je dále nesrozumitelné, není dána právní jistota účastníků. Z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, které řízení žalovaný zastavil, a výrok rozhodnutí může vzbuzovat důvodnou pochybnost, že bylo zastaveno řízení o odstranění stavby, ačkoliv z odůvodnění rozhodnutí plynou závěry jiné.

Žalobkyně souhlasila s tím, žalovaný může v odvolacím řízení napadené rozhodnutí zrušit a řízení zastavit [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu], avšak v daném případě, při přezkumu rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydanému správním orgánem I. stupně v rámci odvolacího řízení dle principu autoremedury, jde o krajně nevhodný, dle žalobkyně nesprávný postup. Žalobkyně měla za to, že žalovaný měl v daném specifickém případě rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če, změnit tak, že rozhodnutí správního orgánu 1. stupně ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, se neruší postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, případně měl rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 1. 3. 2016, čj. 731 /OVÚP/12/16/85/Če zrušit a věc vrátit k novému projednání správnímu orgánu I. stupně, když ten by následně spis řádně postoupil odvolacímu správnímu orgánu (žalovanému). Postup, kterým žalovaný napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil, může vyvolávat nejistotu a dojem, že rozhodnutím bylo zastaveno řízení o odstranění stavby, ačkoliv z odůvodnění lze vysledovat závěr jiný.

Je třeba však připomenout, že závazná je toliko výroková část rozhodnutí, když napadené rozhodnutí budí právní nejistotu a mohlo by být zneužito ostatními účastníky řízení. Žalovaný tak rozhodl nezákonně, když výrokem zastavil řízení a v rozporu s výrokem dále uvádí v odůvodnění rozhodnutí to, že bude nadále v řízení pokračováno.

Žalobkyně dále namítala i procesní pochybení v rámci daného řízení, když žalobkyni, jako účastnici správního řízení, nebylo ze strany žalovaného ani správního orgánu I. stupně doručeno,

před vydáním napadeného usnesení v odvolacím řízení, odvolání ostatních účastníků řízení a jejich další vyjádření k případné replice. Jde o porušení práv účastníka řízení a práva na spravedlivý proces. Nerespektování práv účastníka řízení v podobě nemožnosti se vyjádřit k relevantním podkladům a vyjádřením ostatních účastníků řízení před vydáním konečného rozhodnutí mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí.

V replice ze dne 7. 2. 2017 žalobkyně zopakovala žalobní námitky.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaný se k věci vyjádřil v podání ze dne 31. 10. 2016. K věci uvedl, že z výroku napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se týká rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če, kterým stavební úřad rozhodl podle § 87 správního řádu, kdy na základě podaných odvolání sám zrušil své rozhodnutí ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, vydané v řízení o odstranění stavby sklepa. Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zastaveno řízení o autoremeduře (takto správní praxe nazývá postup podle § 87 správního řádu), které bylo zahájeno vydáním rozhodnutí ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če. Jakmile rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2016, čj. RR/2500/16, nabylo dne 21. 7. 2016 právní moci, pokračoval žalovaný v odvolacím řízení a rozhodnutím ze dne 3. 8. 2016, čj. RR/2863/16, zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

Podle názoru žalovaného, vydáním napadeného rozhodnutí nebyla porušena procesní práva žalobkyně, protože proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če, se žádný z účastníků řízení, kromě žalobkyně, neodvolal. Námitky uplatněné žalobkyní žalovaný považoval za nedůvodné, a proto navrhl žalobu zamítnout.

[IV] Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání, neboť žalobkyně i žalovaný vyslovili s takovým postupem souhlas.

Soud dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**, když o žalobních námitkách uvážil následovně.

Ze správního spisu vyplývá, že prvoinstanční správní orgán oznámením ze dne 4. 6. 2012, čj. 731/OVÚP/12/Ce, zahájil řízení o odstranění stavby „Sklep“ na pozemcích st. č. x a x v k. ú. S. (dále též jen „*Stavba*“). Vlastníky Stavby byli Ing. J.B. a R.B.; žalobkyně, coby vlastník pozemku st. č. x, byla účastníkem správního řízení. Dne 27. 1. 2016 vydal prvoinstanční správní orgán pod čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če rozhodnutí, jímž nařídil vlastníkům Stavby její odstranění ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí za blíže specifikovaných podmínek.

Proti rozhodnutí ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, se odvolala žalobkyně i Ing. J.B. a R.B. Prvoinstanční správní orgán následně rozhodnutím ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, rozhodnutí o odstranění stavby zrušil podle § 87 správního řádu, když dospěl k závěru, že jeho rozhodnutím bylo vyhověno všem účastníkům řízení. Usnesením ze dne 24. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/121/Če, došlo k opravě zřejmých nesprávností rozhodnutí ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če; opravným rozhodnutím ze dne 3. 5. 2016, čj. 731/OVÚP/12-16/175/Če, byl pak opraven výrok usnesení ze dne 24. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/121/Če. Soud k tomu připomíná, že podle § 87 správního řádu platí: *„Správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.“*

Žalobkyně se proti rozhodnutí ze dne ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Ce, odvolala. Namítala, že nebyly dodrženy podmínky autoremedury dle § 87 správního řádu, když v odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby nepožadovala jeho zrušení, dovolávala se toliko jeho změny v podobě rozšíření podmínek pro realizaci odstranění Stavby a stanovení přesnějších podmínek pro realizaci odstranění Stavby. Žalovaný pak napadeným rozhodnutím zrušil rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če, a řízení zastavil. Relevantní část výroku napadeného rozhodnutí zní: *Rozhodnutí Městského úřadu S., odbor výstavby a územního plánování, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če ze dne 1. 3. 2016 se v celém rozsahu ruší a řízení se zastavuje.*

Soud se především plně ztotožňuje s názorem žalobkyně, že účastníky řízení zavazuje toliko výroková část rozhodnutí. Výrok každého rozhodnutí je ale nutné vykládat v kontextu s jeho odůvodněním a nikoliv izolovaně. Soud proto obrátil pozornost na celý text napadeného rozhodnutí.

Nemůže být pochyb o tom, že návětí výrokové části napadeného rozhodnutí a úvod jeho odůvodnění popisující chronologii řízení dostatečně jasně a srozumitelně vymezují věc, o níž bylo krajským úřadem rozhodováno. Tím bylo jednoznačně odvolání žalobkyně proti autoremedurnímu rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če, což ostatně žalobkyně nezpochybňuje.

Dále, na str. 3 napadeného rozhodnutí žalovaný podrobně osvětlil, proč shledal postup prvoinstančního správního orgánu podle § 87 správního řádu nesprávným (k tomu srov.: *„Odvolací orgán přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu z hlediska jeho souladu s právními předpisy, správnost*

napadeného rozhodnutí přezkoumal v rozsahu námitek uvedených v odvolání a došel k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno v rozporu se správním řádem, protože nebyly splněny podmínky pro postup podle § 87 tohoto zákona.

Podle § 87 správního řádu správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Tyto podmínky splněny nebyly. Proti rozhodnutí stavebního úřadu čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če ze dne 27. 1. 2016 byla podána dvě odvolání, každé ovšem z jiného důvodu. Zatímco manželé B. v odvolání uvádí, že řízení o odstranění stavby sklepa bylo zahájeno bez právního důvodu, protože stavební úřad dosud neprokázal, že stavba byla provedena bez příslušného správního aktu, a žádají, aby rozhodnutí bylo zrušeno a zastaveno, protože nejsou žádné zákonné důvody pro jeho vydání,

M.S. ve svém odvolání vyjadřuje svůj souhlas s nařízením odstranění stavby sklepa a předmětné rozhodnutí nenapadá v plném rozsahu výrokové části, ale jen v části podmínek, za kterých se má stavba sklepa odstraňovat a dále v části stanovení účastníků řízení. Rozhodnutím podle § 87 správního řádu musí být plně vyhověno podanému odvolání. Toto není možné splnit v situaci, kdy byla proti rozhodnutí podána dvě odvolání a každý odvolatel se ve svém odvolání domáhá něčeho jiného. Další podmínkou pro postup podle § 87 správního řádu je to, že vydáním rozhodnutí nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Z reakcí účastníků řízení je zřejmé, že každý z účastníků má za to, že mu rozhodnutím čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če ze dne 1. 3. 2016 újma způsobena byla a že s postupem stavebního úřadu nesouhlasí. Na základě výše uvedených skutečností je zřejmé, že podmínky pro postup stavebního úřadu podle § 87 správního řádu nebyly splněny, a proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.“).

Rovněž tak nemůže být pochyb o tom, že jediné, na co se krajský úřad v napadeném rozhodnutí soustředil, byl přezkum správnosti a zákonnosti postupu stavebního úřadu ve smyslu § 87 správního řádu.

A konečně, v posledním odstavci na str. 3 napadeného rozhodnutí se konstatuje: „Po nabytí právní moci rozhodnutí přezkoumá odvolací orgán rozhodnutí stavebního úřadu čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če ze dne 27. 1. 2016 na základě odvolání manželů B. ze dne 10. 2. 2016 a M.S. ze dne 19. 2. 2016.“. Žalovaný správní orgán tak jasně deklaroval, že řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí o odstranění stavby ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, nepovažuje za skončené a bude se řádně zabývat odvoláními v něm podanými. A tak se i stalo, neboť jak patrně ze správního spisu, rozhodnutím ze dne 3. 8. 2016, čj. RR/2863/16, bylo rozhodnutí ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, zrušeno a věc byl stavebnímu úřadu vrácena k novému projednání.

Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že část výroku napadeného rozhodnutí „(...) a řízení se zastavuje“ se vztahuje pouze k „řízení“, jímž prvoinstanční správní orgán postupoval podle § 87 správního řádu. Výrok napadeného rozhodnutí v kontextu s jeho odůvodněním obstál v testu srozumitelnosti a právní jistota žalobkyně nemohla být narušena.

Žalobkyně dále namítala procesní pochybení v rámci daného řízení. K tomu doslovně uvedla: „Žalobkyni, jako účastnici správního řízení, nebylo ze strany žalovaného ani správního orgánu I. stupně doručeno před vydáním napadeného usnesení v odvolacím řízení, odvolání ostatních účastníků řízení a jejich další vyjádření k případné replice. Jde o porušení práv účastníka řízení a práva na spravedlivý proces. Nerespektování práv účastníka řízení v podobě nemožnosti se vyjádřit k relevantním podkladům a vyjádřením ostatních účastníků řízení před vydáním konečného rozhodnutí mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí.“ V replice pak stran této námitky konstatovala: „(...) Žalobkyně nebyla před rozhodnutím v souladu s ust. § 36 odst. 3 SŘ seznámena se všemi (aktuálními) podklady pro vydání rozhodnutí, zejména pak s podáním ostatních účastníků řízení (podání manželů B. ze dne 11. 3. 2016).“.

Podle § 36 odst. 3 správního řádu účinného v době rozhodování žalovaného, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

Namítala-li žalobkyně, že jí nebylo „doručeno před vydáním napadeného usnesení v odvolacím řízení, odvolání ostatních účastníků řízení“, pak soud nemůže jinak, než konstatovat, že v tomto směru nebylo žalobkyni co doručovat, neboť proti rozhodnutí ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če, se odvolala pouze ona, manželé B. coby další účastníci řízení tohoto práva nevyužili.

Dále, ani to, že žalobkyni nebylo zasláno vyjádření manželů B. ze dne 11. 3. 2016, resp. to, že nebyla s touto listinou seznámena před vydáním napadeného rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, neznamená, že došlo k procesnímu pochybení majícímu vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soudní praxe i komentáře teoretické fronty se shodují v tom, že ne každý dokument a listina, které jsou založeny ve správním spisu, musí být podkladem pro rozhodnutí ve věci. Jak je uvedeno výše, žalovaný se zaměřil pouze na to, zda zde byly splněny podmínky pro postup podle § 87 správního řádu a dospěl k závěru, že nikoliv. A z tohoto pohledu nemělo podání manželů B. žádný význam. Ostatně, ani žalobkyně nespécifikovala, jak byla neseznámením s obsahem této listiny zkrácena na veřejných subjektivních právech.

Jelikož soud na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

[V] Náklady řízení

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovaný se však tohoto práva vzdal, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

Osoba zúčastněná na řízení má ve smyslu § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že osobám zúčastněným na řízení v této věci soud žádnou povinnost

neuložil, bylo rozhodnuto, že žádné z osob zúčastněných na řízení se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 30. listopadu 2017

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.