



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudkyň JUDr. Jany Jedličkové a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D., v právní věci žalobce **KOMETA a.s. Brno**, se sídlem Brno, Okružní 29a, proti žalovanému **Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení**, se sídlem Brno, Malinovského náměstí 3, za účasti osoby zúčastněné na řízení **PANCOMMERC, spol. s r.o.**, se sídlem Brno, Majdalenky 10, zastoupené Mgr. Alešem Vymazalem, advokátem, se sídlem AK Brno, Panská 12/14, o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce včas podanou žalobou brojil mj. proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“) ze dne 19. 3. 2007, č. j. OÚSŘ U 07/62678/Bo, sp. zn. OÚSŘ U 07/06591-V/Bo, a jemu předcházejícímu

rozhodnutí Úřadu městské části města Brna Brno – sever, odboru územního rozvoje a výstavy (dále jen „stavební úřad“), ze dne 27. 11. 2006, č. j. RV/06/0022406, sp. zn. STU/04/0601656/000/014, domáhal se jejich zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Vyslovil přesvědčení, že těmito rozhodnutími byl zkrácen na svých právech přímo, a také v důsledku porušení svých práv v předcházejících řízeních. V žalobě uplatnil celkem sedm žalobních bodů. Nejprve namítl pochybení žalovaného i stavebního úřadu v tom, že způsobem zcela v rozporu se zákonem vyznačují právní moc na svých rozhodnutích ve věci. Napadené rozhodnutí žalovaného je opatřeno doložkou právní moci dne 26. 3. 2007, kterou na svém rozhodnutí vyznačil přímo žalovaný, ač tak měl podle zákona učinit stavební úřad. Stavební úřad vyznačil doložku právní moci dne 26. 3. 2007 na svém rozhodnutí, aniž by zohlednil rozhodnutí žalovaného. Stavební povolení stavebního úřadu je v právní moci pouze ve znění odvolacího rozhodnutí žalovaného, a to dnem 26. 3. 2007. Postup stavebního úřadu je tak nezákonný. Stavební povolení je ve svém znění (bez zohlednění rozhodnutí žalovaného, který jej v části změnil) nicotné, nemá náležitosti rozhodnutí podle zákona, a nemůže mít žádné právní účinky. Stavební úřad tak uvádí účastníky stavebního řízení a zejména třetí osoby vně správního řízení v omyl. Takový stav je nepřípustný, přičemž stejnou vadou trpí i předcházející územní řízení a rozhodnutí v něm vydaná. Dále namítl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě předcházejícího nezákonného územního rozhodnutí č. 256 č. j. STU/04/0501437/000/003 ze dne 18. 10. 2005 ve znění rozhodnutí odvolacího správního orgánu č. j. OÚSŘ U 05/62396 Mak ze dne 27. 1. 2006. Napadené stavební povolení bylo vydáno na základě nedostatečného právního podkladu. Je zde zjevný nesoulad v tom, na kterých pozemcích byla stavba „Víceúčelový komplex ORION“ v územním řízení umístěna a na kterých pozemcích byla v napadeném stavebním řízení povolena. Napadené stavební povolení je ve vztahu k souvisejícímu územnímu řízení neurčité, nesrozumitelné, nepřezkoumatelné a tudíž nezákonné (nicotné). Součástí stavby (neoddělitelná součást) „Víceúčelový komplex ORION“ spočívající ve stavebních úpravách stávajícího parkoviště na pozemcích parc. č. 902/157, 902/96, 902/97, 902/134, 902/137 v k. ú. Lesná nebyla kvalifikovaně, resp. vůbec projednána a rozhodnuta v územním řízení. Stavebník staví svoji stavbu „Víceúčelový komplex ORION“, aniž by bylo územně a stavebně projednáno a rozhodnuto o jejím komunikačním napojení na veřejnou komunikaci pro pěši a jízdu. Tento stav je flagrantně v rozporu se zákonem a nasvědčuje o zvýhodňování stavebníka správním orgánem v obou stupních na úkor ostatních účastníků a dalších dotčených osob v daném území. V třetím žalobním bodu namítl, že předcházející územní řízení a tam vydaná rozhodnutí na stavbu „Víceúčelový komplex ORION“ trpí neodstranitelnou procesní vadou, která spočívá v porušení základních práv dle čl. 36 Listiny. Právo na soudní ochranu bylo nezákonným způsobem upřeno účastníku územního řízení „Společenství vlastníků jednotek domu Majdalenky, č. org. 21-23-25/č. p. 855“ tím, že správní orgán v obou stupních o jeho účastenství nerozhodoval v souladu se zákonem usnesením. Územní rozhodnutí je tak nezákonné. V důsledku toho pak napadené stavební povolení bylo vydáno na nedostatečném právním podkladu (nezákonné územní rozhodnutí ex tunc) je nezákonné (nicotné). Ve čtvrtém žalobním bodu uvedl, že napadené stavební povolení se opírá o samostatné stavební řízení a tam vydané stavební povolení a povolení terénních úprav sp. zn. STU/04/0601419/000/002, č. j.

RV/06/0020045 ze dne 31. 8. 2006 v právní moci dne 25. 9. 2006. Tímto povolením bylo stavebníkovi stavby „Víceúčelový komplex ORION“ na této stavbě povoleno – hrubé terénní úpravy, příjezdové komunikace, a to s odkazem na ustanovení § 71 a § 55 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon – dále jen „stavební zákon“). Napadené stavební povolení tak trpí neodstranitelnou vadou s účinky ex tunc spočívající v tom, že bylo vydáno na nedostatečném a nezákonném právním podkladu v předcházejícím a nesporně souvisejícím stavebním řízení pod č. j. RV/06/0020045 a tam vydaném pravomocném stavebním povolení a povolení terénních úprav sp. zn. STU/04/0601419/000/002 ze dne 31. 8. 2006. V pátém žalobním bodu žalobce tvrdí, že napadené stavební povolení je nezákonné také proto, že stavební řízení mělo být dle ustanovení § 88 stavebního zákona zastaveno z důvodu existence černé stavby ještě před vydáním napadeného stavebního povolení. Správní orgán v obou stupních existenci černé stavby na staveništi pod č. j. RV/06/0022406 celou dobu její existence trpěl ve prospěch stavebníka, nedůvodně odmítal osvědčení existence černé stavby a následný postup podle ustanovení § 88 odst. 2 stavebního zákona, a to až do doby vydání a právní moci napadeného stavebního povolení. Správní orgán v obou stupních žalobci všemi způsoby upíral jeho právo na získání důkazů, aby mohlo být o černé stavbě rozhodnuto ještě před právní mocí napadeného stavebního povolení. Správní orgán v obou stupních nekonal v souladu se zákonem ve věci této černé stavby. Napadené stavební povolení je vydáno v rozporu se zákonem, neboť není přípustné, aby napadené stavební povolení jakkoliv zhojilo předcházející nezákonný stav na daném staveništi č. j. RV/06/0022406 černé stavby. V šestém žalobním bodu uvedl, že správní spis byl a doposud je veden v rozporu se zákonem, zejména v rozporu s ustanovením § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Správní spis byl a dosud je správním orgánem veden chaoticky bez možnosti zjištění, kdy a co bylo do spisu vloženo, jak bylo se spisovým materiálem nakládáno. Tato skutečnost umožnila nezákonnou manipulaci se správním spisem, nezákonnou výměnu dokumentace. Napadené správní řízení tak trpí neodstranitelnou vadou jeho nepřezkoumatelnosti, je nezákonné ex tunc. V důsledku toho je nezákonné napadené stavební rozhodnutí. Je evidentní, že číslování správního spisu bylo dodatečné až po upozornění správního orgánu v lednu 2007. Od data 4. 1. 2007 nejméně do 22. 1. 2007 nebyl správní spis kvalifikovaně veden podle ustanovení § 17 správního řádu, což zakládá jeho absolutní nepřezkoumatelnost. V sedmém žalobním bodu uvedl, že žalovaný se nevypořádal s podstatnými námitkami odvolatelů, které měly zásadní vliv na zákonnost, resp. nezákonnost napadeného stavebního povolení.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě odkázal na obsah kompletního spisového materiálu a zejména na odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí. Zdůraznil, že žalobce porušení svých práv nijak nedoložil, tvrzené procesní vady rozhodnutí nejsou dány do souvislosti s porušením hmotných objektivních práv žalobce. Žaloba je zmatečná a v podstatě směřuje proti důvodům rozhodnutí, tj. realizovat stavbu na základě stavebního povolení vycházejícího z pravomocného územního rozhodnutí, jímž byla stavba v lokalitě v souladu s územním plánem města Brna umístěna. Žaloba napadá oblasti, které jsou v řízení posuzovány odbornými orgány – dotčenými orgány státní správy, které jsou zvláštními zákony povoleny

k hájení veřejných zájmů a jejichž stanovisky je stavební úřad vázán, osobuje si práva jiných subjektů a uplatňuje hlediska, která se vůbec netýkají ochrany práv žalobce. Z uvedených důvodů navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení v předloženém písemném vyjádření zejména uvedla, že dne 10. 11. 2008 byl stavebním úřadem vydán kolaudační souhlas, kterým bylo povoleno užívání stavby bytového domu. Dle jejího názoru vydáním kolaudačního souhlasu došlo k faktickému potvrzení správnosti předchozích rozhodnutí správního orgánu, neboť souhlas s užíváním stavby v daném území prakticky konzumuje předchozí rozhodnutí a dokládá nedůvodnost žaloby.

Žalobce v reakci na právní názor osoby zúčastněné na řízení uvedl, že tento nepovažuje za správný, neboť kolaudační souhlas jí tvrzené účinky nemá. Současně uvedl, že zejména rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 214/2006 – 55, bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 27. 1. 2006, č. j. OÚŠŘ U 05/62396 Mak, týkající se územního rozhodnutí v územním řízení a rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 21. 2. 2008, č. j. 30 Ca 293/2007 – 32, bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 20. 8. 2007, č. j. OÚŠŘ U 07/33669/Bá, týkající se opravného rozhodnutí v územním řízení. Dále zdůraznil, že rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 5. 2010, č. j. 30 Ca 60/2008, bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy, ze dne 2. 1. 2008, č. j. OD 17526-2/07-Ro-/65-07/, týkající se stavebního povolení na dopravní stavbu „Víceúčelový komplex ORION, I. etapa – SO 12 Rekonstrukce veřejného parkoviště“.

Usnesením zdejšího soudu ze dne 23. 1. 2008, č. j. 31 Ca 91/2007 – 353, byla žaloba odmítnuta s odůvodněním, že žaloba neobsahovala žádný relevantní žalobní bod ve vztahu k žalobcem napadenému rozhodnutí a po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body staly neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení. O kasační stížnosti žalobce rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2008, č. j. 7 As 23/2008 – 390, usnesení zdejšího soudu ze dne 23. 1. 2008, č. j. 31 Ca 91/2007 – 353, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Soudu bylo závazně uloženo, aby se zabýval jednotlivými žalobními námitkami a tyto věcně posoudil. V případě, že opětovně dospěje k závěru o neprojednatelnosti žaloby, je nezbytné, aby svůj právní závěr řádně odůvodnil, a to ve vztahu ke každé námitce, kterou žalobce v žalobě uplatnil.

V pořadí druhým usnesením zdejšího soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 31 Ca 121/2008 – 431, byla žaloba odmítnuta. V odůvodnění se podrobně zabýval ve vztahu ke stavebnímu povolení jednotlivými žalobními body z hlediska, zda splňují zákonem a judikaturou správních soudů nastavená kritéria kladená na náležitosti žalobního bodu způsobilého vymezit rámec přezkumné činnosti soudu a dospěl k závěru, že žádná z námitek uplatněných v žalobě těmito podmínkám nevyhověla, neboť postrádají individualizovanou skutkovou tvrzení o porušení hmotných práv žalobce dané do příčinné souvislosti s tvrzeným porušením povinností správních orgánů, navíc tvrzené porušení povinností správních orgánů není opřeno o právní argumentaci. Ve vztahu

k námitkám vztahujícím se k územnímu rozhodnutí uvedl, že toto není předmětem přezkumu v řízení o této žalobě. O kasační stížnosti žalobce rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 As 45/2009 – 461, usnesení zdejšího soudu ze dne 4. 3. 2009, č. j. 31 Ca 121/2008 – 431, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Soudu bylo závazně uloženo, aby rozhodl o celém předmětu řízení, a to buď vyloučí jednotlivá napadená rozhodnutí k samostatnému projednání a rozhodnutí o nich nebo o nich odděleně rozhodne ve výroku jednoho rozhodnutí. Dále uvedl, že posouzení žaloby bylo nesprávné, neboť z jejího obsahu je zřejmé, že jsou v ní uvedeny jak žalobní body, tak čeho se žalobce domáhá.

Usnesením zdejšího soudu ze dne 11. 8. 2010, č. j. 31 A 3/2010 – 478, byla žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 27. 1. 2006, č. j. OÚSŘ U 05/62396 Mak, vyloučena k samostatnému projednání (výrok I.) a současně žaloba proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – sever, odboru územního rozvoje a výstavby, stavební povolení a povolení terénních úprav ze dne 31. 8. 2006, č. j. RV/06/0020045, byla vyloučena k samostatnému projednání (výrok II.). Toto usnesení nabylo právní moci dne 14. 8. 2010, o žalobách vyloučených pod sp. zn. 31 A 62/2010 a sp. zn. 31A 63/2010 již bylo pravomocně rozhodnuto. V dané věci zůstává předmětem přezkumné činnosti soudu rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2007, č. j. OÚSŘ U 07/62678/Bo, sp. zn. OÚSŘ U 07/06591-V/Bo, a jemu předcházejícímu rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 11. 2006, č. j. RV/06/0022406, sp. zn. STU/04/0601656/000/014.

Z obsahu správního spisu předloženého žalovaným vyplynuly následující, ve věci relevantní skutečnosti.

Po přezkoumání žádosti osoby zúčastnění na řízení (stavebník) ze dne 23. 8. 2006 podle ustanovení § 62 stavebního zákona rozhodl stavební úřad stavebním povolením ze dne 27. 11. 2006 č. j. RV/06/0022406, sp. zn. STU/04/0601656/000/014, o povolení stavby: Víceúčelový komplex ORION – 1. etapa – tvořený třemi obytnými výškovými budovami spojenými objektem garážových stání, umístěný na pozemcích parc. č. 902/50, 902/105, 902/217, 902/218, 902/223, vč. přípojek inž. sítí s dotčením uvedených pozemků stavebníka a cizích pozemků parc. č. 902/3, 902/141, vše v k. ú. Lesná, Majdalenky 10, Brno. Součástí stavby jsou stavební úpravy stávajícího parkoviště na pozemcích parc. č. 902/157, 902/96, 902/97, 902/134, 902/137, k. ú. Lesná. Současně stanovil podmínky pro provedení předmětné stavby. Doložku právní moci na tomto rozhodnutí vyznačil stavební úřad s datem 26. 3. 2007.

O odvolání žalobce a společnosti PSJ holding a.s. rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 3. 2007, č. j. OÚSŘ U 07/62678/Bo, sp. zn. OÚSŘ U 07/06591-V/Bo. Napadené rozhodnutí podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil tak, že:

1) Z výroku rozhodnutí na první straně se z označení stavby vypouští text: „*Součástí stavby jsou stavební úpravy stávajícího parkoviště na pozemcích parc. č. 902/157, 902/96, 902/97, 902/134, 902/137, k. ú. Lesná.*“ Tento text je uveden na první straně rozhodnutí dvakrát a vypouští se v obou případech.

2) Z druhé strany rozhodnutí v části „Popis stavby“ se vypouští text: „SO 12 – Stavební úpravy /rekonstrukce/ veřejného parkoviště.“

3) Na třetí straně rozhodnutí uprostřed za slova: „*Dopravní napojení areálu je navrženo na obousměrnou obslužnou komunikaci ul. Majdalenky*“ se doplňuje text: „*Stavební úpravy stávajícího parkoviště na pozemcích par. č. 902/157, 902/96, 902/97, 902/134 a 901/137 v k. ú. Lesná budou povoleny speciálním stavebním úřadem jako dopravní stavba.*“

Ve zbytku napadené rozhodnutí podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu potvrdil. V odůvodnění uvedeného rozhodnutí zdůraznil, že důvodem pro změnu rozhodnutí se stala skutečnost, že stavební úřad napadeným rozhodnutím povolil i tu část stavby, která není v jeho věcné působnosti. Podle ustanovení § 120 odst. 1 stavebního zákona u staveb pozemních komunikací vykonává působnost stavebního úřadu ve stavebním řízení speciální stavební úřad. Stavební úpravy stávající místní komunikace pak jsou nepochybně typem stavba, kde je nutno aplikovat uvedené ustanovení zákona. Změna rozhodnutí je v souladu s ustanovením § 90 odst. 3 správního řádu, neboť předmětnou změnou je zhojen rozpor napadeného rozhodnutí s právním předpisem. Dále se žalovaný vypořádal s odvolacími námitkami a v závěrečné rekapitulaci zdůraznil, že většina námitek odvolatelů absolutně nemíří k ochraně jejich vlastnických práv, směřuje navíc pouze nekonkrétně do oblastí, které jsou v řízení posuzovány odbornými orgány – dotčenými orgány, které jsou zvláštními zákony povoleny k hájení veřejných zájmů. Některými námitkami si odvolatelé osobují práva jiných subjektů, neboť námitky směřují k ochraně vlastnických práv jiných osob, a v neposlední řadě převážná většina uplatněných námitek je ryze účelová, zavádějící, neopodstatněná a pouze v obecné rovině, ničím nepodložená. Doložku právní moci na tomto rozhodnutí vyznačil žalovaný s datem 26. 3. 2007.

Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního – dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, vázán rozsahem a důvody, které žalobce uplatnil v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. bylo o věci samé rozhodnuto bez jednání. Soud při svém rozhodování vyšel z následujících skutečností, úvah a závěrů:

V první řadě soud zdůrazňuje, že předmětem přezkumu jsou rozhodnutí vydaná ve fázi stavebního řízení, které bylo zahájeno za existence pravomocného územního rozhodnutí na základě žádosti stavebníka ze dne 23. 8. 2006 a završeno napadeným rozhodnutím žalovaného vydaného dne 19. 3. 2007.

Dále je třeba s ohledem na obsah žalobních námitek vymezit rozdíl mezi pojmy nicotnost a nezákonnost, které žalobce ve vztahu k napadeným rozhodnutím namítá. Při tomto vymezení vycházel soud zejména z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 – 96, publik. ve Sb. NSS č. 3/2006, in: www.nssoud.cz.

Teorie považuje za nicotný správní akt, akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 136-141).

Soudní judikatura dospěla k závěru, že k nicotnosti je soud povinen hledět z úřední povinnosti. Vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu). Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Z uvedeného vyplývá, že nicotným je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů. Dospěje-li soud k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné, potom jeho nicotnost svým výrokem v rozsudku deklaruje.

Od nicotnosti je třeba odlišovat rozhodnutí nezákonná. Nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 78 odst. 1 s. ř. s.), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Pojmy nicotnost a nezákonnost správního aktu jsou tedy vzájemně odlišnými kategoriemi, s vlastním obsahem, rozdílnými předpoklady uplatnění a rozdílnými dopady na soudní přezkum.

V daném případě je třeba zdůraznit, že napadená stavební rozhodnutí nejsou nicotná, neboť v rozhodné době byla vydána za existence pravomocného územního rozhodnutí, tj. zákonného podkladu pro tato rozhodnutí vydaná ve fázi stavebního řízení. V této souvislosti lze připomenout právní větu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128, in: systém ASPI, podle níž:

I. Jestliže bylo stavební povolení (§ 66 stavebního zákona z roku 1976) vydáno v době, kdy existovalo pravomocné územní rozhodnutí, není následné zrušení územního rozhodnutí samo o sobě důvodem ke zrušení stavebního povolení soudem. Toto vyplývá ze zásady presumpce správnosti aktů vydávaných správními orgány a principu ochrany dobré víry jejich adresátů.

II. Pokud je územní rozhodnutí zrušeno, může být o námitkách účastníků rozhodnuto v novém územním rozhodnutí odlišně (za právní úpravy dle stavebního zákona z roku 1976), a to i když stavba již byla na základě stavebního povolení realizována. Pokud by námitkám bylo nově vyhověno, vedlo by to buď ke stanovení nové podmínky pro umístění stavby v území, nebo v krajním případě až k zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost pak dle okolností povede k obnově stavebního řízení, neboť se změnily podmínky pro vydání stavebního povolení, které je nutno reflektovat [§ 100 písm. b) správního řádu z roku 2004].

Soudu je z podání žalobce ze dne 29. 3. 2011 známo, že rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 214/2006 – 55, bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 27. 1. 2006, č. j. OÚSŘ U 05/62396 Mak, týkající se územního rozhodnutí v územním řízení. Dále je soudu z podání žalobce ze dne 29. 3. 2011 známo, že rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 21. 2. 2008, č. j. 30 Ca 293/2007 – 32, bylo zrušeno rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 20. 8. 2007, č. j. OÚSŘ U 07/33669/Bá, týkající se opravného rozhodnutí v územním řízení.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že po celou dobu trvání stavebního řízení, tj. od jeho zahájení dne 23. 8. 2006 do vydání rozhodnutí žalovaného dne 19. 3. 2007 (právní moc dne 26. 3. 2007), podkladové rozhodnutí – pravomocné územní rozhodnutí existovalo, neboť k jeho zrušení došlo až na základě rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 214/2006 – 55, tudíž napadená rozhodnutí vydaná ve fázi stavebního řízení nemohou být nicotná z toho důvodu, že neexistovalo podkladové rozhodnutí, jak je namítáno žalobcem.

Pokud jde o úvodní žalobní námitku, tuto soud nepovažuje za důvodnou.

Podle ustanovení § 75 odst. 1 věta první správního řádu správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, vyznačí na písemném vyhotovení rozhodnutí, které zůstává součástí spisu, právní moc nebo vykonatelnost rozhodnutí.

Z připojeného správního spisu předloženého žalovaným vyplývá, že doložku právní moci na napadeném rozhodnutí žalovaného vyznačil dle použitého razítka se státním znakem přímo pracovník žalovaného. Postupoval tak zcela v souladu s výše citovaným ustanovením a jeho postupu nelze ničeho vytknout.

Jiná je však situace v případě stavebního úřadu, který sice vyznačil na svém rozhodnutí datumově správně doložku právní moci, ovšem nezohlednil měnící rozhodnutí žalovaného vydané v odvolacím řízení.

Podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) věta před středníkem správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší.

Podle ustanovení § 90 odst. 5 věta druhá správního řádu jestliže odvolací správní orgán změnil nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.

Soud připomíná, že podle ustanovení § 140 stavebního zákona se na řízení vedená podle stavebního zákona použije podpůrně správní řád. Správní řízení tvoří jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna rozhodnutí ale spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je či není. Tato zákonná možnost dává odvolacímu správnímu orgánu možnost změnit napadené rozhodnutí, aniž by jej vracel správnímu orgánu prvního stupně, což plně koresponduje se zásadou procesní ekonomie. Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 – 73 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 7 As 32/2008 – 40, oba in: www.nssoud.cz.

Z připojeného správního spisu předloženého žalovaným vyplývá, že stavební úřad skutečně při vyznačování doložky právní moci nepřipojil poznámku: ve znění měnícího rozhodnutí žalovaného, ovšem uvedené pochybení nemůže být důvodem pro zrušení napadených stavebních rozhodnutí. Jejich zrušení jen z tohoto důvodu by představovalo přepjatý formalismus všeobecně tolik odsuzovaný soudy vyšších instancí.

Ani v pořadí druhou žalobní námitku neshledal soud důvodnou a s tvrzením žalobce, že napadené stavební povolení bylo vydáno na základě nedostatečného právního podkladu, nelze souhlasit. V první řadě je nutné připomenout, že právní řád je

založen na zásadě presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, dle níž se má za to, 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 (srov. k tomu Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání, Praha, C. H. Beck 2009, s. 225, resp. v judikatuře NSS např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005 - 188, in: www.nssoud.cz). Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti. Zrušení správního aktu má účinky toliko ex nunc, které působí výlučně do budoucna, akt již tedy nemůže v budoucnu založit další práva a povinnosti. Odrazem této zásady je zásada ochrany dobré víry a ochrany nabytých práv (viz např. nález ÚS ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, Sb. n. a u., sv. 31, č. 117, s. 69).

Rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumávána správními soudy podle skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu, v tomto případě stěžovatele (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ke dni 19. 3. 2007, kdy bylo vyhotoveno rozhodnutí žalovaného, kterým částečně změnil a ve zbytku odvoláním napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil, existovalo pravomocné územní rozhodnutí. Ani následné zrušení územního rozhodnutí krajským soudem nemá vliv na skutečnost, že v době vydání rozhodnutí žalovaného ve stavebním řízení zde bylo územní rozhodnutí. Nemůže se tak jednat o vadu rozhodnutí žalovaného.

Dále je třeba zdůraznit, že smysl územního řízení je odlišný od smyslu stavebního řízení. V územním řízení se posuzuje stavební záměr z hlediska jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území. Přitom se bere zřetel na stanoviska dotčených orgánů státní správy, řádně uplatněné námítky účastníků řízení a stanoví se podmínky pro uskutečnění záměru v území a požadavky na změnu záměru dle výsledků územního řízení. Ve stavebním řízení se však jedná již jen o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány státní správy. Ve stavebním řízení se stavba do území neumísťuje, neboť je v něm již umístěna na základě územního rozhodnutí. Výše uvedené je výrazem koncentrace řízení a současně vyjádřením odlišnosti smyslu a podstaty stavebního řízení od územního řízení. K tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 – 81, příp. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128, in: www.nssoud.cz.

Pokud jde o tvrzení žalobce, že součást stavby (neoddělitelná součást) „Víceúčelový komplex ORION“ spočívající ve stavebních úpravách stávajícího parkoviště na pozemcích parc. č. 902/157, 902/96, 902/97, 902/134, 902/137 v k. ú. Lesná nebyla kvalifikovaně, resp. vůbec projednána a rozhodnuta v územním řízení, k tomu soud zdůrazňuje, že uvedené tvrzení je v přezkoumávané věci opět nepřipadné. Jednak směřuje do územního řízení (viz argumentace shora) a navíc z písemného podání žalobce ze dne 29. 3. 2011 s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 5. 2010, č. j. 30 Ca 60/2008 – 311, vyplývá, že se jedná o samostatnou stavbu, pro kterou bylo vydáno v samostatném řízení samostatné stavební povolení. Věc

vedená u zdejšího soudu pod sp. zn. 30 Ca 60/2008 byla pravomocně skončena a nemůže být předmětem tohoto soudního řízení.

Jen pro úplnost argumentace pak soud tomuto žalobnímu bodu dodává a opakuje k tvrzení žalobce, že stavebník staví svoji stavbu „Víceúčelový komplex ORION“, aniž by bylo územně a stavebně projednáno a rozhodnuto o jejím komunikačním napojení na veřejnou komunikaci pro pěší a jízdu, že uvedené tvrzení směřuje jednak do územního řízení a dále do samostatného stavebního řízení (viz výše).

Ani třetí žalobní bod spočívající v námitce, že předcházející územní řízení a tam vydaná rozhodnutí na stavbu „Víceúčelový komplex ORION“ trpí neodstranitelnou procesní vadou, která spočívá v porušení základních práv dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod nepovažuje soud za důvodný. Žalobce v něm namítá, že právo na soudní ochranu bylo nezákonným způsobem upřeno účastníku územního řízení „Společenství vlastníků jednotek domu Majdalenky, č. org. 21-23-25/č. p. 855“ tím, že správní orgán v obou stupních o jeho účastenství nerozhodoval v souladu se zákonem usnesením. Jednak tato námitka opět směřuje do územního řízení a současně účastenské právo v řízení bylo upřeno jinému právnímu subjektu odlišnému od žalobce, tedy v tomto směru žalobce nebyl zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy. Navíc z obsahu písemného podání žalobce ze dne 29. 3. 2010 vyplývá, že územní rozhodnutí bylo přezkoumáváno zdejším soudem a věc byla rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 214/2006 – 55 pravomocně skončena.

Pokud jde o čtvrtý žalobní bod v němž žalobce namítá, že napadené stavební povolení se opírá o samostatné stavební řízení a tam vydané stavební povolení a povolení terénních úprav sp. zn. STU/04/0601419/000/002, č. j. RV/06/0020045 ze dne 31. 8. 2006 (v právní moci dne 25. 9. 2006), kterým bylo stavebníkovi stavby „Víceúčelový komplex ORION“ na této stavbě povoleno – hrubé terénní úpravy, příjezdové komunikace, a to s odkazem na ustanovení § 71 a § 55 stavebního zákona, soud opakovaně uvádí, že se jedná o samostatné stavební řízení, které nelze podrobit přezkumu v tomto soudním řízení.

Rovněž pátý žalobním bod, v němž žalobce zdůrazňuje, že napadené stavební povolení je nezákonné také proto, že stavební řízení mělo být dle ustanovení § 88 stavebního zákona zastaveno z důvodu existence černé stavby ještě před vydáním napadeného stavebního povolení, neshledal soud důvodný. Soud se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že správní orgány nedůvodně odmítaly osvědčení existence černé stavby a následný postup podle ustanovení § 88 odst. 2 stavebního zákona tak, aby mohlo být o černé stavbě rozhodnuto ještě před právní mocí napadeného stavebního povolení.

Podle ustanovení § 88 odst. 2 stavebního zákona zjistí-li stavební úřad v průběhu stavebního řízení, že stavba již byla zahájena bez stavebního povolení, řízení zastaví a bude postupovat podle odstavce 1 písm. b).

Podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení,

Z výše citovaných ustanovení především vyplývá, že řízení o odstranění stavby je opět samostatným typem řízení, k němuž stavební úřad přistoupí v případě, pokud zjistí v průběhu stavebního řízení, že stavba byla zahájena bez stavebního povolení, tj. v případě pokud na počátku řízení nebyla žádost stavebníka o řádné stavební povolení, ale naopak porušení zákona.

U staveb provedených bez stavebního povolení nebo opatření stavebního úřadu pak stanovil stavební zákon zvláštní režim, který umožňoval namísto nařízení jejich odstranění, vydání dodatečného stavebního povolení. Pro takový postup stanovil zákon podmínky, které musely být splněny. Subjekt musel požádat o dodatečné povolení stavby a současně prokázat, že stavba je umístěna v souladu se záměry územního plánování, není umístěna na pozemku, kde to zvláštní předpis zakazuje a je v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu a s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními předpisy. Důkazní břemeno tedy ze zákona spočívalo na stavebníku této nepovolené (tzv. „černé“) stavby. Dle názoru soudu by postup stavebního úřadu, pokud by zastavil probíhající stavební řízení o vydání stavebního povolení zahájené k žádosti stavebníka, a následně zahájil řízení o dodatečném povolení stavby, byl naprosto kontraproduktivní, zcela se míjející se smyslem a účelem stavebního zákona.

K tomuto závěru srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.2.2007, č.j. 1 As 46/2006 - 75, in: www.nssoud.cz, podle něhož: „*Dodatečné povolení stavby je výsledkem typově zcela jiného řízení, byť v rámci stavebního zákona, a to řízení o odstranění nepovolené stavby. Na počátku řízení tedy nebyla žádost stavebníka o řádné stavební povolení, ale naopak porušení zákona. Účelem řízení je vlastně dodatečné zhojení závažné vady, kterou je prvotní vědomá ignorance zákona ze strany stavebníka, pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Takový postup by se však v praxi rozhodně neměl stát pravidlem.*“

Pokud jde o šestý žalobní bod, v němž žalobce namítá, že číslování správního spisu bylo dodatečné až po upozornění správního orgánu v lednu 2007, přičemž od data 4. 1. 2007 nejméně do 22. 1. 2007 nebyl správní spis kvalifikovaně veden podle ustanovení § 17 správního řádu, v důsledku čehož je napadené stavební rozhodnutí nezákonné, vyslovuje soud přesvědčení, že se i pro případ, že by tomu tak bylo, jak žalobce tvrdí, nemohlo by se jednat o fatální procesní vadu, která by měla být

důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Spisový svazek je veden v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 správního řádu. Pokud jde o přípis žalovaného ze dne 11. 1. 2007, č. j. OUSŘ U07/01102/Bo, sp. zn. U 06/62678/Bo, z jeho obsahu mj. vyplývá, že stavebnímu úřadu bylo uloženo, aby po obdržení spisu neprodleně provedl úkony ve smyslu ustanovení § 86 odst. 2 správního řádu, tedy aby stanovil novou lhůtu pro uplatnění vyjádření účastníků řízení k podaným odvolání. Po uplynutí stanovené lhůty mu bylo uloženo, aby spisový materiál vrátil žalovanému zpět k rozhodnutí s tím, že spis musí být řádně sestaven podle ustanovení § 17 správního řádu. V uvedeném přípise však není blíže specifikováno jaký konkrétní nedostatek spisový svazek vykazoval. Tato skutečnost však žalobcem namítanou absolutní nepřezkoumatelnost spisového svazku způsobit nemohla, pochybení stavebního úřadu nemohlo mít podstatný vliv na zákonnost ve věci vydaných rozhodnutí, když stavební úřad pokyn žalovaného plně respektoval, neboť ve stavu v jakém byl správní spis předložen soudu, již byl řádně sestaven.

Pokud jde o sedmý závěrečný bod, v němž žalobce namítl, že žalovaný se nevypořádal s podstatnými námitkami odvolatelů, soud uzavírá, že ani tento neshledal důvodný a tvrzení prezentovaná žalobcem nesdílí. Z obsáhlého odůvodnění rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že jednotlivé námitky odvolatelů očísloval pořadovými čísly a svůj názor týkající se jejich vypořádání odůvodnil ve vztahu ke každé z nich, v naznačeném směru nelze žalovanému vytýkat jakékoli pochybní. V tomto ohledu považuje soud odůvodnění rozhodnutí žalovaného za dostatečné a ve věci učiněný závěr za správný a souladný se zákonem. V podrobnostech si pak soud dovoluje odkázat na svou argumentaci uvedenou ke všem výše vypořádávaným žalobním bodům, neboť žalobce namítaná dílčí pochybení ovlivňující dle jeho názoru nezákonnost napadeného stavebního povolení zopakoval.

Soud tedy přezkoumal napadené rozhodnutí ve světle žalobcem uplatněných žalobních bodů, jak mu bylo uloženo závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, ovšem neshledal důvod, pro který by přisvědčil žalobci ohledně jím tvrzené nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Při přezkumu napadeného rozhodnutí a při přezkumu řízení, které jeho vydání předcházelo, soud nezjistil, že by došlo k chybné aplikaci hmotného práva či k chybné aplikaci procesního práva. Jen pro úplnost soud uvádí, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační, proto soud vypořádával ty žalobní body, které žalobce včas uplatnil ve lhůtě stanovené zákonem. Za tohoto stavu věci soud rozhodl tak, že v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl. O návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě soud nerozhodoval, neboť rozhodnutí o něm bylo konzumováno meritorním rozhodnutím ve věci.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl ve spojení s ustanovením § 110 odst. 2 věta první s. ř. s., podle něhož zruší-li Nejvyšší

správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Ve věci úspěšnému žalovanému však žádné náklady nad rámec jeho jinak běžné administrativní činnosti nevznikly, z tohoto důvodu bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 věta první s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil ve spojení s ustanovením § 110 odst. 2 věta první s. ř. s., podle něhož zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. V daném případě je z obsahu spisu zřejmé, že osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, z tohoto důvodu bylo rozhodnuto tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s.

Kasační stížnost se podává u Krajského soudu v Brně a rozhoduje o ní Nejvyšší správní soud. Kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem, což neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud v Brně dne 1. června 2011

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu