



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **P. T.**, zastoupeného JUDr. Sylvou Rychtalíkovou, advokátkou, se sídlem Kodaňská 521/57, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2014, č. j. KUJCK 35704/2014/OREG, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 6. 2015, č. j. 10 A 109/2014 – 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 6. 2015, č. j. 10 A 109/2014 – 30, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 17. 6. 2014, č. j. KUJCK 35704/2014/OREG, a rozhodnutí Městského úřadu Strakonice ze dne 12. 3. 2014, č. j. MUST/014541/2014/SÚ/rem, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 20 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Sylvy Rychtalíkové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 6. 2014, č. j. KUJCK 35704/2014/OREG (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí

Městského úřadu Strakonice (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 3. 2014, č. j. MUST/014541/2014/SÚ/rem, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o dodatečné povolení stavby. Správní orgány založily své závěry především na tom, že stavba byla umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací, konkrétně s regulačním plánem Za Stínadly, vydaným jako usnesení zastupitelstva města Strakonice ze dne 25. 2. 2009, č. 546/ZM/2009 (dále jen „regulační plán“), resp. s územním plánem Strakonice, vydaným jako usnesení zastupitelstva města Strakonice ze dne 14. 12. 2011, č. 184/ZM/2011 (dále jen „územní plán“).

[2] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 9. 6. 2015, č. j. 10 A 109/2014 – 30 (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“), zamítl. Konstatoval, že se nemohl zabývat námitkami týkajícími se řízení o odstranění stavby, neboť rozhodnutí o odstranění stavby není předmětem nyní posuzované věci a žalobce jej dokonce ani nenapadl odvoláním. Námitky žalobce poukazující na absenci poučení o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby a na materiální nevykonatelnost rozhodnutí o odstranění stavby (z důvodu pochybení při vymezení odstraňované části stavby) jsou tedy bezpředmětné. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení o žádosti a správní orgány proto rozhodovaly o části stavby tak, jak ji žalobce v žádosti vymezil, a nelze tak shledat žádnou souvislost s vymezením části stavby, která má být odstraněna. Krajský soud považoval obě správní rozhodnutí za přezkoumatelná, neboť správní řízení tvoří jeden celek od zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí. V zásadě tedy není vyloučeno, aby žalovaný jakožto odvolací orgán napravil nepodstatné vady rozhodnutí vydaného správním orgánem prvního stupně. Krajský soud neshledal rozpor regulačního plánu s územním plánem, neboť v obou je stanoveno nepřekročitelné ochranné pásmo pro stavbu rodinného domu jako 25 metrů od pozemků určených k plnění funkcí lesa. Pokud žalobce poukazoval na rozdílné pojmy užívané v obou regulativech (územní plán stanoví ochranné pásmo od okraje lesa, zatímco regulační plán od hranice pozemku určeného k plnění funkcí lesa), pak krajský soud konstatoval, že pojem okraj lesa je třeba chápat stejně jako hranice pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Dle názoru krajského soudu tedy žalobce při stavbě rodinného domu dané regulativy (tj. regulační plán a územní plán) nedodržel a svou stavbou zasáhl do platného ochranného pásma pozemků určených k plnění funkcí lesa. Krajský soud podotkl, že žalobce nedodržel ani půdorys stavby podle ověřené projektové dokumentace a bez povolení jej rozšířil o 5,31 metrů.

[3] Krajský soud uvedl, že žalobce napadl závěr správních orgánů, že se nezměnily okolnosti oproti stavu v době řízení o odstranění stavby, avšak v žalobě nevymezil, jak se podle něj okolnosti změnily. V řízení o dodatečném povolení stavby je nutno vycházet ze stavu územně plánovací dokumentace k době vedení tohoto řízení. V té době dle regulačního plánu stále platilo ochranné pásmo o rozsahu 25 metrů od pozemku určeného k plnění funkcí lesa a jakékoli úvahy žalobce o tom, že regulační plán bude změněn, jsou tedy nepřipadné a nezakládají změnu okolností, které se žalobce dovolával. Krajský soud rovněž zdůraznil, že v tomto řízení nemůže zkoumat zákonnost územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby ze dne 22. 6. 2011, nicméně je třeba ověřit, zda bylo umístění stavby dostatečným způsobem vymezeno. Konstatoval, že součástí tohoto územního souhlasu byla ověřená projektová dokumentace stavby, v níž bylo umístění

pokračování

stavby jednoznačně vymezeno tak, aby nezasáhla do ochranného pásma 25 metrů, které bylo v projektové dokumentaci přímo zakresleno. Podle ověřené projektové dokumentace měla mít hlavní budova rozměry 10,5 x 8 metrů, její reálné rozměry byly správním orgánem prvního stupně zjištěny jako 15,8 x 7,7 metrů. Krajský soud tedy shrnul, že žalobce věděl, kde přesně má být stavba umístěna, a toto schválené umístění ani půdorysné rozměry stavby nedodržel. Za takové situace je bezpředmětné dovolávat se nedostatečného vymezení ochranného pásma a nepřekročitelných stavebních čar v popisné části územního souhlasu, neboť vše potřebné vyplývalo z ověřené projektové dokumentace (která byla přílohou tohoto rozhodnutí) a též z platné územně plánovací dokumentace. Krajský soud znovu uvedl, že zákonností rozhodnutí o odstranění stavby se nemůže zabývat, neboť nejde o podkladové rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). O právech žalobce nabytých v dobré víře nelze uvažovat, neboť žalobce znal obsah schválené projektové dokumentace a věděl, že je jí vázán a že je povinen umístit a postavit stavbu v souladu s projektem. Zvětšení stavby o 5,31 metrů a umístění stavby do ochranného pásma pozemků určených k plnění funkcí lesa naopak svědčí o bezohlednosti žalobce k vlastnickým právům svých sousedů a k chráněnému veřejnému zájmu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Pokud krajský soud stěžovateli vytkl, že půdorys stavby neoprávněně rozšířil o 5,31 metrů, pak dle názoru stěžovatele je toto zjištění nepřezkoumatelné, neboť u půdorysu lze hodnotit pouze plošnou výměru, nikoli běžné metry. Není tedy zřejmé, co krajský soud tímto argumentem sledoval a jaká je jeho právní relevance. Případný přesah půdorysu realizované stavby oproti schválené projektové dokumentaci nemůže být sám o sobě důvodem pro zamítnutí žádosti o dodatečné stavební povolení. Z argumentace žalovaného je zřejmé, že důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání dodatečného stavebního povolení byl rozpor stavby s regulačním plánem; žalovaný však územní plán v této souvislosti výslovně nezmínil. Závěr krajského soudu, že důvodem pro nařízení odstranění části stavby, jakož i pro zamítnutí žádosti o její dodatečné povolení, bylo porušení jak územního plánu, tak regulačního plánu, byl tedy nepřesný a tudíž nesprávný.

[5] Stěžovatel poukázal na to, že žalovaný se vyhnul porovnání obsahu regulačního plánu a územního plánu a takový výklad za něj provedl až krajský soud. Výklad provedený krajským soudem považoval stěžovatel za spekulativní a nemající oporu v právních normách upravujících územní či stavební řízení. Stěžovatel měl za to, že územně plánovací dokumentace musí být formulována způsobem, který nepřipouští dvojí výklad, a proto by měly být kladeny přísné požadavky na určitost a srozumitelnost v ní použitých pojmů a terminologie. V opačném případě vzniká prostor pro libovůli státních orgánů, které si její obsah mohou vykládat po svém. Stěžovatel namítl, že regulační plán je v rozporu s územním plánem, neboť každý z nich vychází z jiných závazných stanovisek. Závěr krajského soudu, že v regulačním plánu a územním plánu je způsob stanovení ochranného pásma obsahově totožný, je tedy v rozporu se spisem. Dle názoru stěžovatele

měl žalovaný přednostně aplikovat územní plán, který počítá s umístěním staveb ve vzdálenosti průměrné mytní výšky od okraje lesa. Les, od jehož hranice je stanoveno ochranné pásmo, plní v daném případě funkci větrolamu, nejde tedy o žádný chráněný přírodní útvar a ve skutečnosti se jedná o nově vysázenou řadu listnatých stromů, které mohou v budoucnu dosáhnout maximální výšky 22 metrů. Z věcného (odborného) hlediska je tedy zcela nedůvodné, aby ochranné pásmo bylo široké nejméně 28,5 metrů. Naopak je třeba poukázat na to, že stavební úřady jsou povinny řídit se stanovisky příslušných orgánů státní správy lesů, které stěžovatel správním orgánům předložil, avšak správní orgány je ignorovaly a ani krajský soud k související žalobní námitce žádný závěr nepřijal.

[6] Stěžovatel namítl, že krajský soud se vůbec nezabýval námitkou poukazující na nesprávný postup žalovaného při kolizi mezi územně plánovacími podklady. Podle § 71 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, je obec povinna uvést regulační plán do souladu s následně vydaným územním plánem. Do té doby nelze rozhodovat podle částí regulačního plánu, které jsou s územním plánem v rozporu. Stěžovatel namítl, že jakákoli regulace vztahující se k umístění stavby má být určitým a srozumitelným způsobem uvedena ve výroku správního rozhodnutí, kterým je poté stavebník vázán, a to zvláště za situace, kdy příslušný regulativ (vymezení ochranného pásma) není z územního rozhodnutí vůbec seznatelný. Stěžovatel měl za to, že při umístění stavby byl nezákonným způsobem omezen, neboť v jeho případě nejsou v územním rozhodnutí stanoveny omezující podmínky pro umístění stavby vyplývající z regulačního plánu. Stěžovatel vytkl správnímu orgánu prvního stupně, že ho v řízení o odstranění stavby nepoučil o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby a podstatně ho tak zkrátil na jeho právech. Stěžovatel připustil, že v tomto řízení nelze přezkoumávat zákonnost rozhodování správních orgánů v jiných řízeních, avšak právě opakované nesprávné úřední postupy vedly k situaci, která vyústila v žalobu proti napadenému rozhodnutí. Přitom pouze v řízení o dodatečném povolení stavby je možné řešit statut stavby stěžovatelova rodinného domu, když ostatní prostředky již byly vyčerpány (rozhodnutí o odstranění části stavby se ukázalo být materiálně nevykonatelným). S ohledem na tuto „patovou situaci“ zaviněnou správními orgány je nutno zohlednit i širší okolnosti případu. Stěžovatel svou kasační stížnost uzavřel tvrzením, že hlavním důvodem, pro který krajský soud dospěl k chybnému právnímu posouzení věci, je zejména jeho nesprávný závěr, že územně plánovací dokumentace užitá ve správním řízení byla srozumitelná, jednoznačná a bezrozporná a neumožňovala jeho žádosti o dodatečné povolení stavby vyhovět.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že napadený rozsudek je v souladu se zákonem, kasační stížnost nepovažoval za důvodnou a navrhl její zamítnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

pokračování

Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[9] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za vhodné stručně rekapitulovat relevantní obsah správního spisu. Správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 5. 4. 2012, č. j. MUST/015082/2012/SÚ/rem, zahájil řízení o nařízení odstranění části rozestavěné stavby „Novostavba rodinného domu“ na pozemku p. č. 360/19 v k. ú. Strakonice (dále jen „pozemek č. 360/19“) ve vlastnictví stěžovatele, neboť kontrolní prohlídkou na místě samém dne 29. 3. 2012 zjistil, že tato stavba je prováděna v rozporu se stavebním povolením ze dne 22. 6. 2011, č. j. MUST/030385/2011/SÚ/rem. Rozhodnutím ze dne 29. 5. 2012, č. j. MUST/022951/2012/SÚ/rem, nařídil stěžovateli nejpozději do jednoho roku ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí odstranit část stavby, kterou vymezil jako přízemní, nepodsklepenou část stavby o půdorysných rozměrech 7,6 x 5,31 metrů, která je zastřešená sedlovou střechou s obytným podkrovím a která je situována v západní části rozestavěné novostavby rodinného domu. Rozhodnutí o odstranění stavby nabylo právní moci dne 4. 7. 2012. Dne 24. 4. 2013 podal stěžovatel správnímu orgánu prvního stupně podání nazvané „Dodatečné ohlášení stavby“ v němž uvedl, že podle § 104 odst. 2 písm. a) a d) stavebního zákona ohlašuje novou stavbu na pozemku č. 360/19 a že nebyl dosud poučen podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Přípisem ze dne 2. 5. 2013 správní orgán prvního stupně stěžovateli sdělil, že dodatečné ohlášení stavby je pojem, který stavební zákon nezná, a na jeho podání je tudíž nutné nahlížet jako na nepřípustné. Dne 4. 7. 2013 doručil stěžovatel správnímu orgánu prvního stupně žádost o změnu stavby před dokončením podle § 118 odst. 1 a 2 stavebního zákona, v níž v popisu změn stavby a jejich porovnání s projektovou dokumentací schválenou stavebním úřadem uvedl, že stavba byla prodloužena v západním směru na 15,81 metrů a celková zastavěná plocha je 144 m². Tuto žádost správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 18. 7. 2013, č. j. MUST/030875/2013/SÚ/rem, zamítl s odůvodněním, že žádost stěžovatele je *de facto* pokusem o legalizaci nepovolené části rozestavěné novostavby rodinného domu, kterou správní orgán prvního stupně již nařídil odstranit. Citované rozhodnutí napadl stěžovatel odvoláním, kterému žalovaný vyhověl, rozhodnutí zrušil (s odůvodněním, že popis rozsahu změny uvedený v žádosti stěžovatele je zcela obecný a neurčitý a správní orgán prvního stupně tak vycházel z neúplných a rozporných podkladů) a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení. V něm správní orgán prvního stupně dne 13. 11. 2013 stěžovatele vyzval, aby do 31. 1. 2014 odstranil nedostatky a rozpory podané žádosti tak, aby byl zřejmý skutečný rozsah požadované změny a bylo možné stanovit, zda se jeho žádost vztahuje na stavební změny již provedené nebo i zamýšlené. Dne 31. 1. 2014 doručil stěžovatel správnímu orgánu prvního stupně podání nadepsané „Doplnění žádosti podané 24. 4. 2013“, v níž požádal o dodatečné povolení stavby – „část o půdorysu 7,6 x 5,31 m umístěná v západní části rozestavěné novostavby rodinného domu“ na pozemku č. 360/19. Usnesením ze dne 26. 2. 2014, č. j. MUST/010467/2014/SÚ/rem, správní orgán prvního stupně řízení o změně stavby před jejím dokončením zastavil, neboť dle jeho názoru se žádost stěžovatele týkala již realizované části stavby, která navíc byla předmětem

rozhodnutí o odstranění stavby ze dne 29. 5. 2012, č. j. MUST/022951/2012/SÚ/rem. Žádost stěžovatele o dodatečné povolení stavby správní orgán prvního stupně zamítl rozhodnutím ze dne 12. 3. 2014, č. j. MUST/014541/2014/SÚ/rem. Odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný napadeným rozhodnutím.

[11] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona platí, že „[s]tavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním.“ Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona platí, že „[s]tavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. (...) V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné (...).“ Ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona pak stanoví podmínky, za nichž lze stavbu uvedenou v § 129 odstavci 1 písm. b) citovaného zákona dodatečně povolit, a dodává: „Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nabrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.“

[12] Nejvyšší správní soud se povaze řízení o dodatečném povolení stavby věnoval ve své předchozí rozhodovací činnosti již mnohokrát. V rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 – 87 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), uvedl, že řízení o odstranění stavby uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je prostředkem k odstranění tzv. černých staveb. Nebylo by však v souladu s principem proporcionality, aby k jejich odstranění došlo vždy a za všech okolností, neboť by tak mohlo dojít k nepřiměřenému zásahu do práv vlastníka stavby či stavebníka. Z tohoto důvodu zákon umožňuje (za kumulativního splnění několika zákonných podmínek), aby byla černá stavba dodatečně povolena. Pro dodatečné povolení stavby zákon konstruuje speciální řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí. Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení spolu velmi úzce souvisí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, zahájeno vždy. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka (a splnění dalších zákonných podmínek), zda bude zahájeno a vedeno. V rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011 – 117, Nejvyšší správní soud na tyto závěry navázal a konstatoval, že řízení o dodatečném povolení stavby je svou povahou akcesorické řízení k řízení o odstranění stavby. V rozsudku ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014 – 36, Nejvyšší správní soud uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby je specifické tím, že je

pokračování

„vloženo“ do řízení o odstranění nepovolené stavby a do jisté míry je s ním svázáno. Předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti, a žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit.

[13] Výše uvedené závěry lze shrnout tak, že nelze vést řízení o dodatečném povolení stavby, aniž by před tím bylo zahájeno řízení o jejím odstranění. Jinými slovy není vůbec možné uvažovat o vedení zcela samostatného řízení o dodatečném povolení stavby (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 – 87). Akcesorická povaha řízení o dodatečném povolení stavby je ostatně patrná již ze znění stavebního zákona, konkrétně z povinnosti stavebního úřadu přerušit řízení o odstranění stavby, je-li zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2 stavebního zákona), resp. z povinnosti stavebního úřadu řízení o odstranění stavby zastavit, byla-li stavba dodatečně povolena (§ 129 odst. 3 stavebního zákona). V řízení o odstranění stavby tak není možné vydat rozhodnutí dříve, než bude rozhodnuto o žádosti o dodatečné povolení stavby; tím spíše nelze zahájit samostatné řízení o dodatečném povolení stavby po pravomocném rozhodnutí o odstranění stavby (tedy v době existence pravomocného rozhodnutí, které právní postavení nepovolené části stavby již závazně vyřešilo), jak se stalo v nyní posuzovaném případě. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatel svou žádost o dodatečné povolení stavby sice formálně podal v řízení o změně stavby před jejím dokončením podle § 118 stavebního zákona, avšak v tomto řízení vyšlo najevo, že stěžovatel se domáhal změny již provedené části stavby; správní orgány tedy řízení zcela správně zastavily, neboť takovou situaci nelze řešit postupem dle § 118 stavebního zákona (k odlišnostem mezi řízením o změně stavby před jejím dokončením a řízením o dodatečném povolení stavby srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 7 As 17/2010 – 101, publ. pod č. 2107/2010 Sb. NSS), a dále rozhodovaly pouze o žádosti stěžovatele o dodatečné povolení stavby. Na postup správních orgánů je tedy nutno nahlížet tak, že o žádosti stěžovatele o dodatečné povolení stavby vedly samostatné řízení.

[14] Samostatné vedení řízení o dodatečném povolení stavby je přitom nejen formálně v rozporu se stavebním zákonem a se závěry shora citované judikatury, ale způsobovalo by rovněž nerozumné praktické důsledky. Se žalovaným tedy zásadně nelze souhlasit v tom, že existence pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby ještě nebrání následnému věcnému projednání žádosti o dodatečné povolení stavby ani její dodatečné legalizaci v případě, že dojde k takové změně okolností, že na odstranění stavby již není nutné trvat (jak žalovaný uvedl na str. 3 napadeného rozhodnutí). Aby mělo rozhodování o dodatečném povolení stavby vůbec smysl, musí povolovaná stavba fakticky existovat a správní orgány by tedy měly pozastavit účinky pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby, resp. netrvat na jeho výkonu; pro takový postup však nelze najít žádnou oporu v zákoně. Neudržitelnost výkladu zastávaného správními orgány lze ostatně demonstrovat i na nyní posuzované věci, v níž správní orgán prvního stupně věcně rozhodoval o žádosti o dodatečné povolení části stavby a současně se domáhal výkonu rozhodnutí o odstranění totožné části stavby (viz usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 9. 2014, č. j. 7 Co 1344/2014 – 72, založené na č. 1. 25 spisu krajského soudu), tedy současně vedl dvě různá řízení, jejichž možné výsledky se navzájem vylučovaly. Postup

správních orgánů pak vybočil nejen z procesního, ale i z časového rámce zákonného postupu při odstraňování tzv. černých staveb. Podle § 129 odst. 2 věta druhá stavebního zákona lze žádost o dodatečné povolení stavby podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby. Smyslem právního institutu lhůt je pak snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů (srov. např. nálezný Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, dostupný z nalus.usoud.cz). Správní orgány naproti tomu o žádosti o dodatečné povolení stavby rozhodovaly téměř dva roky poté, co rozhodnutí o odstranění stavby nabylo právní moci, přičemž tento postup odůvodnily pouze možností změny okolností podstatných pro rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Tím by však ve svém souhrnu mohlo docházet k tomu, že vlastník stavby by v podstatě bez časového omezení (pouze na základě tvrzení nových skutečností) mohl iniciovat nová řízení o dodatečném povolení stavby, jejichž cílem by bylo pozastavit (a případně zvrátit) výsledky již skončeného řízení o odstranění stavby. Rozhodnutí o odstranění stavby by se tak stalo v podstatě nevykonatelným a celý proces odstraňování černých staveb by tak byl paralyzován.

[15] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že správní orgány závažně pochybily, když za procesní situace popsané v odst. [10] tohoto rozsudku, zejména pak za existence pravomocného rozhodnutí o odstranění stavby, vedly samostatné řízení o žádosti stěžovatele o dodatečné povolení stavby a meritorně o ní rozhodly. Tento postup nelze aprobovat též s ohledem na to, že v řízení o odstranění stavby nebyl stěžovatel poučen o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. V době vedení řízení o odstranění stavby správní orgány takovou povinnost neměly, neboť ta byla do stavebního zákona zakotvena až novelou č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. 1. 2013 (srov. § 129 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012). Pokud stěžovatel takovou povinnost odvozoval od obecné poučovací povinnosti správních orgánů (§ 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), pak lze poukázat na rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 – 214, publ. pod č. 2235/2011 Sb. NSS, v němž se Nejvyšší správní soud totožnou otázkou (tj. zda správní orgány měly před 1. 1. 2013 povinnost v řízení o odstranění stavby poučit vlastníka stavby o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby) podrobně zabýval a dospěl k závěru, že obecná poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby nebyl povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učinil náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádřil vůli usilovat o zachování stavby, byl stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti. Z obsahu správního spisu i z vyjádření samotného stěžovatele přitom lze dovodit, že stěžovatel žádný takový projev vůle v řízení o odstranění stavby neučinil.

[16] Stěžovatelova žádost o dodatečné stavební povolení tedy byla na první pohled a bez dalšího zjišťování či dokazování (tj. bez dokazování týkajícího se meritorního posuzování žádosti, nikoli ověřování splnění základních procesních podmínek pro vedení

pokračování

řízení) nepřipustná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, č. j. 2 As 74/2007 – 55, publ. pod č. 1633/2008 Sb. NSS). Správní orgány tedy měly postupovat podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu a řízení o stěžovatelské žádosti zastavit. Pokud žalobce v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., krajský soud přihlédně z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové míry závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, publ. pod č. 272/2004 Sb. NSS). Věcné rozhodování správních orgánů o zjevně právně nepřipustné žádosti představuje natolik závažné porušení procesních předpisů správním orgánem, že krajský soud byl dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *ex officio* povinen zrušit rozhodnutí žalovaného pro vady řízení (případně zrušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 78 odst. 3 s. ř. s.). Jelikož tak krajský soud neučinil, zatížil tím napadený rozsudek vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy vadou, k níž Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení správních rozhodnutí vydaných v prvním i v druhém stupni, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i tato ve výroku označená rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Tento názor lze shrnout tak, že stěžovatelem podaná žádost o dodatečné povolení stavby byla za dané procesní situace zjevně právně nepřipustná ve smyslu § 45 odst. 3 správního řádu.

[18] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel se žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, je nutno jej považovat za úspěšného účastníka, a to bez ohledu na to, že Nejvyšší správní soud nepřisvědčil jeho argumentaci, proč tato rozhodnutí měla být zrušena, ale zrušil je z jiného důvodu. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V nyní posuzované věci byly provedeny tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Mezi tyto úkony spadá převzetí a příprava zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a podání žaloby ze dne 29. 8. 2014 jakožto písemné podání soudu týkající se věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jež učinila zástupkyně

stěžovatele v řízení před krajským soudem. V rámci řízení o kasační stížnosti přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli náhradu nákladů řízení za písemné podání ve věci samé – kasační stížnosti ze dne 29. 6. 2015 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon přísluší částka 3100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za jeden úkon. Celkem tak náklady řízení tvoří součet částky 8000 Kč za soudní poplatky (3000 Kč za žalobu, 5000 Kč za kasační stížnost) a 10 200 Kč za právní služby (třikrát 3400 Kč). Protože zástupkyně stěžovatele je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se její odměna o částku 2142 Kč odpovídající dani, kterou je povinna z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 20 342 Kč je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. srpna 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu