



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **L. M.**, zastoupený JUDr. Štefánií Fajmonovou, advokátkou se sídlem V Lískách 1065/31, Žďár nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. K.**, **II) L. H.**, obě zastoupené Mgr. Lydií Šimšovou, advokátkou se sídlem Mezibranská 579/7, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2016, č. j. KUJI 65168/2016, sp. zn. OUP 229/2016 Fu-2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2018, č. j. 29 A 190/2016 – 53,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobce je vlastníkem stavby účelové komunikace na pozemku parcelní číslo 2305/3 v katastrálním území Nové Město na Moravě (dále jen „účelová komunikace“). Rozhodnutím Městského úřadu Nové Město na Moravě, odboru stavebního a životního prostředí (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 19. 4. 2016,

č. j. MUNNMN/31700/2008 - 40, bylo podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) žalobci nařízeno odstranění stavby účelové komunikace a současně mu byla uložena povinnost předložit návrh technologického postupu prací při odstraňování stavby, včetně nutných opatření k vyloučení, omezení či ke kompenzaci případných negativních důsledků na životní prostředí v okolí stavby.

[2] V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť shledal, že předmětná účelová komunikace byla provedena bez patřičného zákonem vyžadovaného veřejnoprávního povolení. S ohledem na skutečnost, že účelová komunikace nebyla povolena ani dodatečně v samostatném správním řízení, neměl správní orgán prvního stupně podle žalovaného jinou možnost, než nařídit její odstranění.

[3] Žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“).

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), namítal tedy nesprávné právní posouzení soudem. Krajský soud se podle názoru stěžovatele také nevypořádal s jeho námitkami ohledně podstatných skutečností při budování účelové komunikace a nestandardního postupu správního orgánu, jakož i s otázkou účelnosti odstranění stavby [důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s].

[5] Stěžovatel v první řadě namítá (body 2. a 3. kasační stížnosti), že z přehledu o průběhu řízení je jednoznačně zřejmé, že účelová komunikace je zahrnuta v projektové dokumentaci předložené správnímu orgánu prvního stupně již v roce 2000. Účelová komunikace tvoří neoddělitelnou součást souboru staveb, neboť slouží jako přístupová cesta k budově určené k jeho podnikatelské činnosti i k obytnému domu, který stěžovatel užívá s rodinou. Bez existence účelové komunikace by nebylo možné zamýšlený projekt realizovat, zkolaudovat ani provozovat. Správní orgán prvního stupně byl srozuměn s tím, že je průběžně budována spolu s ostatními budovami, a v rámci kontrolní prohlídky v době, kdy komunikace ještě nebyla dokončena, stěžovatele nevyzval k zastavení prací. Stěžovatel byl proto v dobré víře, že výstavba účelové komunikace proběhla v souladu s právními předpisy.

[6] Další okruh kasačních námitek (body 4. a 5. kasační stížnosti) se vztahuje k rozhodnutím správního orgánu prvního stupně č. j. Výst./12676/2004-Ja ze dne 7. 7. 2004 a č. j. Výst./8808/1/2005-Ja ze dne 11. 5. 2005. Prvním z nich byl podle stěžovatele povolen zkušební provoz účelové komunikace a současně, s ohledem na připomínky sousedky J. K., byla stěžovateli uložena povinnost vybudovat protihlukovou stěnu. Druhým rozhodnutím pak bylo prodlouženo prozatímní užívání stavby včetně účelové komunikace. Správní orgán prvního stupně tak podle stěžovatele ani tehdy neuvažoval o tom, že by stavba účelové komunikace nebyla povolena.

pokračování

[7] V kolaudačním rozhodnutí č. j. MUNMNMJ/42466-RRUPSRJa ze dne 20. 12. 2005 správní orgán prvního stupně účelovou komunikaci zřejmě nedopatřením neuvedl, ani se nevyjádřil, jakým způsobem bude s touto stavbou naloženo, a to za situace, kdy již byla zcela dokončena a několik měsíců ve zkušebním provozu bez jakýchkoliv připomínek či závad. Zkolaudovaný sklad pro podnikání tak zůstal bez přístupové komunikace. Stěžovatel se pozastavuje nad tím, že správní orgán prvního stupně místo opravy výrokové části kolaudačního rozhodnutí z nepochopitelných důvodů zahájil řízení o dodatečném povolení stavby účelové komunikace, v jehož průběhu dospěl k závěru, aniž by se jakékoli skutečnosti změnily, že se jedná o nepovolenou stavbu, a zahájil řízení o jejím odstranění (bod 6. kasační stížnosti).

[8] Délka trvání řízení ohledně účelové komunikace (téměř 18 let) je více než nepřiměřená, ačkoliv stěžovatel splnil všechny požadavky správního orgánu, proto z opatrnosti vznáší námitku promlčení (bod 7. kasační stížnosti).

[9] Poslední okruh kasačních námitek stěžovatele (body 8. a 9. kasační stížnosti) se týká účelnosti odstranění účelové komunikace, s níž se správní orgány ani krajský soud řádně nevypořádaly, a to s přihlédnutím k otázce dobrých mravů, povahy a rozsahu hospodářské ztráty, která by odstraněním stavby vznikla, a k důvodům, pro které správní orgán prvního stupně řádně nezakročil proti pokračování ve stavbě. Podle stěžovatele je podstatné, zda vlastník a jeho rodina ve stavbě bydlí, a rozsah zastavěného pozemku. Krajský soud měl situaci komplexně zhodnotit, ne pouze konstatovat, že ze spisu nevyplývá, že by stavba účelové komunikace byla povolena. Není pravda, že stěžovatel komunikaci už nepotřebuje, neboť objekty, k jejichž obsluze měla sloužit, už nejsou součástí jeho provozovny, a odkázal v podrobnostech na obsah žaloby. Odstranění neveřejné komunikace na pozemku v jeho vlastnictví neprospěje žádnému veřejnoprávnímu zájmu ani životnímu prostředí, naopak stěžovateli způsobí značnou majetkovou újmu spočívající ve vynaložení finančních prostředků jednak na výstavbu účelové komunikace, a jednak na její odstranění. Stěžovatel ke kasační stížnosti přiložil aktuální fotografie stavby.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu, stejně jako osoby zúčastněné na řízení. Ty se navíc vymezily vůči některým tvrzením stěžovatele, zejména o tom, že stavba účelové komunikace byla povolena ve stavebním řízení k souvisejícím stavbám, nebo o tom, že v řízení o dodatečném povolení účelové komunikace stěžovatel vyhověl všem zákonným požadavkům. Argumentaci v kasační stížnosti označují z velké části za mimoběžnou a nepřipadnou.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a jedná se o kasační stížnost, která je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a žádnou takovou neshledal.

[12] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že argumentace uvedená stěžovatelem v kasační stížnosti je obsahově téměř totožná s jeho žalobními námitkami; konkrétně se závěry krajského soudu vyjádřenými v napadeném rozsudku stěžovatel polemizuje pouze ve značně omezeném rozsahu. Lze proto poukázat na to, že již v rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 - 90, Nejvyšší správní soud upozornil, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu; obdobně v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 92/2015 - 29, připomenul, že „*přezkoumává rozhodnutí a postup krajského soudu, stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu*“. Odkaz na argumentaci uvedenou dříve v žalobě není způsobitou kasační námitkou.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ve znění k datu vydání napadeného rozhodnutí, „*[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, a stavba nebyla dodatečně povolena*“.

[15] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „*[ř]ízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby jsou dvě samostatná správní řízení, v každém z nich proto stavební úřad zkoumá naplnění odlišných zákonných podmínek. Pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby podle §129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je pak podstatné pouze to, zda uvedená stavba byla provedena bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním úřadem a nebyla povolena ani dodatečně; naopak nejsou relevantní námitky, které měli žalobci směřovat do řízení o dodatečném povolení stavby (např. tvrzená dobrá víra při realizaci stavby nebo námitka, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem)*“ (srov. rozsudek č.j. 9 As 368/2017 - 48, ze dne 7. 11. 2018).

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu v bodě 17. napadeného rozsudku, že předmětem soudního přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného může být pouze zjištění, že stavba byla provedena bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem (případně bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazujícího) anebo v rozporu s ním, a že stavba nebyla dodatečně povolena. Pro posouzení soudem je proto irelevantní provedení stěžovatelem navrhovaného důkazu aktuálními fotografiemi předmětné účelové komunikace.

[17] Shodně s napadeným rozsudkem Nejvyšší správní soud konstatuje, že k výstavbě účelové komunikace bylo zapotřebí stavební povolení, a to jak podle rozhodné právní úpravy, tak podle jejího aktuálního znění, o čemž mezi stranami není spor. Závěry recentního nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1956/19 ze dne 12. 5. 2020, v jehož případě pro spornou stavbu nebylo podle nové právní úpravy veřejnoprávní povolení nadále potřeba, se proto v této věci neuplatní. Na rozdíl od zmíněného nálezu se zde nejedná pouze o marginální překročení předpisů ze strany stěžovatele ani o přepjatý

pokračování

formalismus, a stěžovatel podal žádost o dodatečné povolení stavby účelové komunikace, která byla pravomocně zamítnuta.

[18] Stěžovatel v bodech 2. až 6. kasační stížnosti hájí své tvrzení, že účelová komunikace byla od počátku správního řízení součástí projektové dokumentace, správní orgán prvního stupně k ní fakticky přistupoval tak, jako by její výstavba byla povolena, nicméně v kolaudačním rozhodnutí k souvisejícím budovám ji opomněl uvést.

[19] S těmito námitkami se krajský soud vypořádal zejména v bodech 20. a 21. napadeného rozsudku se závěrem, že ze žádného správního aktu, který je součástí spisu, neplyne, že by stavba účelové komunikace byla stavebním úřadem povolena.

[20] Nejvyšší správní soud důsledně prostudoval veškerý předložený spisový materiál a dospěl k témuž zjištění, že na předmětnou stavbu účelové komunikace nebylo vydáno stavební povolení. Správními orgány bylo následně na žádost stěžovatele vedeno řízení o dodatečném povolení stavby, které však skončilo pravomocným zamítnutím žádosti stěžovatele (rozhodnutí žalovaného č. j. KUJI 2868/2016, sp. zn. OUP 374/2015 Fu-3, ze dne 13. 1. 2016). Ze zmínek o budoucí potřebě vybudování přístupové cesty na parcele č. 2305 v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o umístění stavby skladu pro podnikání (sp. zn. Výst./2549/2000-Ja ze dne 13. 9. 2000) nemohl stěžovatel důvodně dovozovat, že mu pro výstavbu účelové komunikace bylo uděleno veřejnoprávní povolení. I kdyby takového dojmu nabyl ve vztahu k územnímu řízení, musel by jistě požádat o vydání stavebního povolení, což se nestalo. Stejně je tomu tak u ostatních rozhodnutí vydaných v průběhu správních řízení k souvisejícím budovám, kterými se v odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně zabýval již žalovaný. Námitka nesprávného právního posouzení proto není důvodná.

[21] Rozhodnutí správních orgánů zmíněná v bodech 4. a 5. kasační stížnosti se týkají zkušebního provozu skladů, nikoliv účelové komunikace, jak uvádí stěžovatel. Ani z podmínky stavebního dokončení účelové komunikace uvedené v rozhodnutí č. j. Výst./8808/1/2005-Ja ze dne 11. 5. 2005 nemohl stěžovatel dovozovat existenci veřejnoprávního titulu pro výstavbu účelové komunikace, ačkoliv je tato podmínka správního orgánu prvního stupně poněkud zavádějící.

[22] Námitka stěžovatele o jeho dobré víře v získání stavebního povolení pro účelovou komunikaci a v postup v souladu s právními předpisy je pro řízení o odstranění stavby irelevantní (viz odstavce [14] až [16]); nad rámec nosných důvodů však soud poznamenává, že se mu ani nejví jako věrohodná. Ze správního spisu se jednoznačně podává, že zřízení přístupové cesty k podnikatelským budovám stěžovatele na území s obytnou výstavbou bylo od počátku předmětem sporů s vlastníky okolních pozemků, srov. například stanovisko paní B. M. ve věci „*Stavební řízení pomocného skladu p. L. M., které se uskutečnilo dne 4. 6. 02*“ (pozn. není datováno), v němž tato účastnice stavebního řízení nesouhlasí s výstavbou přístupové cesty podél jejího pozemku a uvádí, že se stěžovatel (během stavebního řízení o povolení výstavby pomocného skladu č. j. Výst./1615/2002-Ja) vyjádřil, že přístupovou cestu ke skladu vybuduje právě na svém pozemku (parc. č. X). Paní M. však konstatuje, že to nebude možné, protože stěžovatel přislíbil rodině K., že na této cestě nebude probíhat doprava pro sklady.

[23] Námitky uvedené v bodech 8. a 9. kasační stížnosti vznesl stěžovatel již v žalobě a krajský soud se s nimi vypořádal zejména v bodech 22., 23. a 25. napadeného rozsudku; jeho rozhodnutí tedy není z těchto důvodů nepřezkoumatelné. Stěžovatelkou akcentované ekonomické dopady nařízení odstranění stavby ani další tam uvedené námitky nejsou způsobilé vyvolat pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí nařizujícího odstranit stavbu, neboť se netýkají podmínek, které se v daném řízení posuzují. Podobně je třeba nahlížet také na námitky o užívání nemovitostí, k nimž sporná komunikace vede, rozsahu zastavěnosti pozemku, či společném posuzování staveb funkčně souvisejících, na něž přesvědčivě reagoval již krajský soud.

[24] Nejvyšší správní soud neshledal, že by postupy a závěry správních orgánů učiněné v řízení o odstranění účelové komunikace byly nesprávné, překvapující či nestandardní, jak namítá stěžovatel. Neshledal ani, že by stěžovatel mohl být následkem některého rozhodnutí správních orgánů uveden v omyl o tom, že mu bylo veřejnoprávní povolení pro stavbu účelové komunikace uděleno. Mimořádná délka řízení týkajících se předmětné stavby byla způsobena zejména několika koly řízení o dodatečném povolení (v letech 2009 až 2016) a opakovaným rušením prvostupňových rozhodnutí na základě opravných prostředků ostatních účastníků. Námitka promlčení nemá v řízení o odstranění stavby své místo, neboť se nejedná o správní trestání.

[25] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem uvádí, že stěžovatel mohl proti zamítnutí žádosti o dodatečné povolení podat žalobu ke správnímu soudu, což neučinil. Pokračování v řízení o odstranění stavby je tak zákonem předpokládaným následkem.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[28] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jim Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jim vznikly náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. června 2020

JUDr. Miluše Došková

pokračování

předsedkyně senátu