



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Z. Ch.**, zast. JUDr. Ivanem Houfkem, Ph.D., advokátem se sídlem Novotného lávka 200/5, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2017, č. j. MSK 108498/2017, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 4. 2019, č. j. 22 A 195/2017 – 32,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Ivana Houfka, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 10. 2017, č. j. MSK 108498/2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Mosty u Jablunkova (dále jen „stavební úřad“), který zastavil řízení o dodatečném povolení stavby garáže na pozemcích parc. č. X, X a X v katastrálním území X.

[2] Žalobkyně se následně žalobou u Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. Krajský soud její žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Uvedl, že se správní orgány vůbec nezabývaly posouzením žádosti žalobkyně z hlediska možnosti vydat nové rozhodnutí či z hlediska možnosti obnovy řízení. Žalobkyně v žádosti výslovně uvedla konkrétní změnu okolností, a to změnu pro věc podstatnou – změnu územního plánu obce. I když nekonkretizovala rozhodnutí, jímž bylo nařízeno v roce 2015 garáž odstranit, bylo na stavebním úřadu, aby jej identifikoval, případně vyzval žalobkyni k doplnění potřebných údajů v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu. Na žalobkynino odvolání pak reagoval žalovaný tak, jako kdyby v její žádosti nebyla ani zmínka o změně okolností, což je však zcela v rozporu s obsahem správního spisu. Krajský soud shledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, když na rozdíl od žalovaného měl za to, že žalobkyně uvedla v žádosti skutečnost svědčící o tom, že by se mohlo jednat o návrh na vydání nového rozhodnutí či o návrh na obnovu. Argumentace žalovaného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 - 87, je zmatečná, protože stěžejní myšlenkou uvedeného rozsudku je, že v řízení o odstranění stavby není možno vydat rozhodnutí dříve, než bude rozhodnuto o žádosti o dodatečné povolení stavby.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Trvá na svém závěru, že odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015 - 33, je na projednávanou věc přiléhavé, a jeho závěry jsou proto aplikovatelné i v této věci. Z § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jasně vyplývá, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením zahajovaným na žádost poté, co je z moci úřední zahájeno řízení o odstranění stavby. Jedná se o samostatné řízení v rámci řízení o odstranění stavby. Z § 129 odst. 2 stavebního zákona tedy plyne, že nelze vést nové řízení o dodatečném povolení stavby a vydat nové rozhodnutí ve věci, aniž by předtím mohlo být znovu „otevřeno“ řízení o odstranění stavby. Protože řízení o odstranění stavby bylo zahájeno z moci úřední, nelze jej otevřít postupem podle § 101 písm. b) správního řádu, neboť by nebyla splněna podmínka existence dříve zamítnuté žádosti, jak ostatně potvrzuje i rozsudek NSS č. j. 1 As 272/2017 - 82. Stěžovatel se proto domnívá, že nepostupoval příliš formalisticky.

[6] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že se správní orgány vůbec nezabývaly posouzením žádosti žalobkyně z hlediska možnosti obnovy řízení. V napadeném rozhodnutí se stěžovatel tímto možným posouzením žádosti zabýval a dospěl k závěru, že i za situace, kdy správní orgán vycházel z obsahu žádosti o dodatečné povolení stavby, nebylo možné dovodit, že se jedná o žádost o obnovu řízení. V daném případě totiž žádost o dodatečné povolení stavby neobsahuje žádné označení řízení, které má být obnoveno, ani žádné skutečnosti, které by svědčily o tom, že se jedná o návrh na obnovu řízení, tedy

pokračování

zejména zde žalobkyně neuvádí, že by vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy nebo že by bylo zrušeno či změněno podkladové rozhodnutí. Stěžovatel je přesvědčen, že obdobně jako v případě nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu také v tomto případě, za situace, kdy žalobkyně nespecifikovala své podání jako žádost o obnovu řízení, ale formulovala je jako standardní žádost o dodatečné povolení stavby, v níž pouze obecně uvedla, že došlo ke změně územního plánu, nebylo na místě bez dalšího posuzovat žádost podle jejího obsahu jako žádost o obnovu řízení. V souladu se zásadou hospodárnosti a procesní ekonomie pak nebylo ani nutné vyzývat žalobkyni k upřesnění, zda s ohledem na změnu územního plánu žádá o obnovu řízení, v němž byla zamítnuta žádost o dodatečné povolení stavby, když v daném případě nedošlo ke změně nebo zrušení územního plánu pro nezákonnost a žádosti o obnovu by tedy zjevně nemohlo být vyhověno. Přestože v § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu není výslovně uvedeno, že rozhodnutí, jež bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, má být zrušeno či změněno pro nezákonnost, vyplývá tento požadavek ze smyslu a účelu právní úpravy institutu obnovy řízení jakožto mimořádného opravného prostředku. Změna územního plánu, která byla pořízena postupem podle § 43 a násl. stavebního zákona, není změnou, pro kterou by mohlo být podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu obnoveno správní řízení. Za této situace nebylo povinností stavebního úřadu, potažmo povinností stěžovatele, konkrétněji argumentovat, proč nelze vyhovět případné žádosti o obnovu řízení, a odůvodnění obsažené v napadeném rozhodnutí lze dle názoru stěžovatele považovat za zcela dostačující a přezkoumatelné.

[7] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s argumentací krajského soudu. Poukázala na to, že stavba se nachází na části tří parcel, přičemž pouze ve vztahu k jedné z nich (tedy v neparné části) byla původně v rozporu s územním plánem obce, který však vznikl desítky let po vzniku samotné stavby. Samotná stavba vznikla na základech stavby, která byla řádně povolena. Nedává smysl, aby musela být odstraněna stavba, která okamžitě po jejím odstranění může být povolena, ale po dobu její existence tak učinit nelze. Napadené rozhodnutí žalovaného spočívá na zcela formalistickém závěru, že řízení o odstranění stavby lze zahájit jen z moci úřední, proto nelze vydat ani nové rozhodnutí na žádost, a řízení o žádosti o dodatečném povolení stavby nemůže být vedeno bez řízení o odstranění stavby, proto není přípustné ani vydání nového rozhodnutí. Jedná se tak fakticky o argumentaci kruhem. Závěrem žalobkyně uvedla, že podala příslušným orgánům žádost o obnovu řízení, která byla zamítnuta.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Stěžovateli lze přisvědčit, že žalobkyně své podání uskutečnila skrz formulář „Žádost o stavební povolení“, formálně vzato se nejednalo o žádost o obnovu řízení dle § 100 správního řádu, nicméně v něm uvedla, že stavba garáže byla v době řízení o jejím dodatečném povolení dle územního plánu Mosty u Jablunkova nepřípustná. Jelikož zastupitelstvo obce Mosty u Jablunkova vydalo změnu č. 1 územního plánu, do které byla změna plochy, na níž se stavba nachází, zahrnuta, je již stavba garáže dle územního plánu

přípustná. Vzhledem k obsahu by se tedy podání dalo materiálně vykládat jako žádost o obnovu řízení, případně jiná žádost o vydání takového rozhodnutí ve věci, jež by reflektovalo, že nyní již lze na předmětném pozemku garáž vybudovat. Obsah žádosti je po samotné obsahové stránce vsutku jednoznačný; na straně 2 dole žalobkyně jasně uvádí, že stavba byla dle dřívějšího územního plánu nepřípustná, avšak následná změna územního plánu ji přípustnou učinila. Žalobkyně sice uvedla, že podává „novou žádost o dodatečné povolení stavby“, její povinností však nebylo správně právně kvalifikovat, jak svůj úkon subjektivně pojímá. Zcela postačovalo, že chtěla s ohledem na změnu územního plánu dosud nelegální stavbu stavebněprávně legalizovat.

[10] V odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, který řízení o žádosti zastavil, pak žalobkyně výslovně uvedla, že se jednalo o žádost o obnovu řízení. Pokud měly správní orgány pochybnosti o obsahu či shledaly jeho nedostatky, bylo jejich zákonnou povinností vyzvat žalobkyni k nápravě nebo doplnění. Stejně tak se měly v souladu se základními zásadami správního řízení, zejména zásadou vstřícnosti s ohledem na to, že veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu), snažit pochopit podstatu toho, co žalobkyně po obsahové stránce chce dosáhnout, a poté s ohledem na změněnou situaci v územním plánu hledat pokud možno cestu, jak toho způsobem pro žalobkyni co nejméně byrokraticky náročným dosáhnout tak, aby její záměr byl pokud možno naplněn a současně byl dodržen zákon a ochráněn veřejný zájem. *Prima facie* se Nejvyššímu správnímu soudu jeví, že takovýto výsledek řízení by byl v případě, že by se o to správní orgány s patřičnou vstřícností snažily, bez obtíží dosažitelný.

[11] V napadeném rozhodnutí stěžovatel sám uvedl, že „*bez ohledu na označení žádosti vychází správní orgán z jejího obsahu*“, nadále však podání považoval za novou žádost o dodatečné povolení, aniž by své vnímání na základě námitky žalobkyně přehodnotil. Řízení, z něhož vzešla rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí žalovaného, je ovládáno zásadou jednotnosti. Podle ní představuje řízení až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu jeden celek. Jestliže žalobkyně v odvolání zcela jednoznačně uvedla, že její žádost směřovala na obnovu řízení, měl na žádost stěžovatel nahlížet touto optikou, případně žalobkyni vyzvat k doplnění a hledat spolu s ní cestu, jak v mezích legality dospět k řešení, kterého chtěla dosáhnout. Protože tak neučinil, zatížil své rozhodnutí vadou, která byla důvodem pro jeho zrušení. Krajský soud tak nepochybil, když napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost.

[12] Stěžovatelem odkazovaný rozsudek č. j. 2 As 166/2015 - 33 nelze v nynější situaci využít ve prospěch stěžovatele. Ve věci v něm řešené byla žádost o dodatečné povolení stavby podána až po rozhodnutí o odstranění stavby, nikoliv během řízení o odstranění stavby. Zároveň nebyla podána ani žádost o vydání nového rozhodnutí. Právě ustanovení správního řádu týkající se vydání nového rozhodnutí ve spojení s tím, že oba případy byly řešeny v různých stádiích „osudu“ stavby, podle názoru Nejvyššího správního soudu odlišují případ řešený v rozsudku č. j. 2 As 166/2015 - 33 od projednávané věci a odůvodňují zde řešení jiné. Nicméně v bodě 15 zmíněného rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „(p)okud 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.“ Analogicky lze uvedené vztáhnout skutkové na okolnosti nyní posuzované věci. Žalobkyně v žádosti učinila více než náznak vůle zachovat stavbu – uvedla jasné věcné důvody, pro které by za nového

pokračování

stavu územního plánu mohla a měla být stavba zachována. Po právní stránce volila formulaci nepřipadnou, i když s ohledem na jí tvrzené okolnosti („nová“ podoba územního plánu, tedy nová podoba čehosi, co by mohlo být považováno v určitém úhlu pohledu za podkladový akt původního rozhodnutí) mohl správní orgán prvního stupně o jejím podání jako návrhu na obnovu řízení jako jedné z eventualit jistě uvažovat. Nicméně, a to je ve věci podstatné, v odvolání výslovně uvedla, že žádá o obnovu řízení. Za této situace byl stavební úřad povinen ji poučit o náležitostech žádosti, případně ji vést k tomu, aby svou žádost upravila tak, aby mohla vést k naplnění jejího – zcela zjevného a každému rozumnému člověku jasně pochopitelného - záměru.

[13] Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, a nezabýval se tak věcnou podstatou sporu. Ani Nejvyšší správní soud proto neposuzoval námitku stěžovatele, že přestože v § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu není výslovně uvedeno, že rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, má být zrušeno či změněno pro nezákonnost, vyplývá tento požadavek ze smyslu a účelu právní úpravy institutu obnovy řízení jakožto mimořádného opravného prostředku, neboť změna územního plánu, která byla pořízena postupem podle § 43 a násl. stavebního zákona, není změnou, pro kterou by mohlo být podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu obnoveno správní řízení.

[14] Závěrem Nejvyšší správní soud poukazuje na svůj nedávný rozsudek ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 As 207/2020 - 32, s totožnými účastníky, v němž se zabýval otázkou, zda lze vydat nové rozhodnutí v případě, kdy bylo vydáno již pravomocné rozhodnutí o odstranění stavby a v rámci řízení o odstranění stavby byla rovněž zamítnuta žádost o dodatečné povolení stavby, a dospěl k závěru, že je vzhledem ke skutkovým okolnostem možné provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby a že je možno nejspíše cestou obnovy řízení odstranit „protichůdné“ dřívější rozhodnutí o jejím odstranění (viz body 19 až 35 rozsudku č. j. 9 As 207/2020 - 32). Dále poukazuje na svůj rozsudek ze dne 28. 8. 2019, č. j. 2 Azs 390/2018 - 46, v němž v bodě 17 obecně k institutu nového rozhodnutí uvedl: *„Nejvyšší správní soud se předně neztotožňuje s krajským soudem v jeho právním názoru, jímž nazíral celou nyní posuzovanou věc, totiž že nové rozhodnutí je třeba mít za výjimečné opatření, které se podobá mimořádnému opravnému prostředku, jakým je obnova řízení povolena na žádost účastníka, či dozorčím prostředkům. Výjimečnost či mimořádnost tohoto institutu totiž správní řád nikde nestanovuje, nelze ji dovodit ani z příslušné důvodové zprávy (citované v napadeném rozsudku), neshledala ji odborná komentářová literatura ani dosavadní (byť skoupá) judikatura Nejvyššího správního soudu. Tento závěr krajského soudu se tak opírá pouze o systematické zařazení daného institutu v příslušném předpise a o srovnání s dalšími procesními prostředky upravenými ve správním řádu. Je sice pravdou, že s obnovou řízení má nové rozhodnutí některé postupy shodné (ostatně jsou upraveny jakožto společná ustanovení v § 102 správního řádu), to však samo o sobě není dostatečným podkladem pro dovozování exkluzivity nového rozhodnutí; navíc ani v případě obnovy řízení správní řád v § 100 odst. 1 výslovně neuvádí požadavek vážnosti důvodů. Nejvyšší správní soud má za to, že se v případě nového rozhodnutí jedná o nikterak výjimečný (avšak, pravda, ne příliš běžně využívaný) institut správního řádu, který fakticky pouze stanoví výčet případů, kdy se neuplatní překážka věci rozhodnuté; jsou-li proto naplněny zákonné podmínky některého z důvodů uvedených v § 101 pod písm. a) až e) správního řádu a nebude-li*

tím nepřiměřeně zasaženo do právní jistoty třetích osob, lze i bez prokázání jakéhokoli vážného důvodu provést nové řízení a vydat v něm nové rozhodnutí.“

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady řízení zaplacením odměny jejímu zástupci JUDr. Ivanu Houfkovi, Ph.D., advokátovi. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti; doplnění vyjádření, v němž jen poukázala na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu, nelze za plnohodnotný úkon právní služby považovat) částku 3100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky]. Náhrada hotových výdajů pak činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 3400 Kč.

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

V Brně dne 23. listopadu 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu