



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **R. M.**
bytem X
zastoupena advokátem JUDr. Františkem Veselým
sídlem Vinohradská 174, 130 00 Praha 3

proti

žalovanému: **Městský úřad Beroun**
sídlem Husovo náměstí 68, 266 43 Beroun

za účasti: **obec Dolní Břežany**
sídlem 5. května 78, 252 41 Dolní Břežany
zastoupena advokátkou Mgr. Veronikou Zelenkovou
sídlem Velehradská 88/1, 130 00 Praha 3

o **žalobě proti rozhodnutí** – usnesení žalovaného ze dne 4. 2. 2019,
č. j. MBE/9222/2019/DOPR-DrP, sp. zn. 9265/2017/DOPR,

takto:

- I. Usnesení žalovaného ze dne 4. 2. 2019, č. j. MBE/9222/2019/DOPR-DrP, sp. zn. 9265/2017/DOPR, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Františka Veselého, advokáta.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhala zrušení

usnesení žalovaného ze dne 4. 2. 2019, č. j. MBE/9222/2019/DOPR-DrP, sp. zn. 9265/2017/DOPR (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zastavil řízení podle § 129 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“) ve spojení s § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „správní řád“) z důvodu, že zaniklo právo, jehož se řízení týká. V odůvodnění žalovaný shrnul, že vedl jako speciální stavební úřad řízení z moci úřední (zahájené dne 24. 7. 2017) ve věci obce Dolní Břežany [zde osoba zúčastněná na řízení (dále jen „obec“)], která je vlastníkem stavby „X“ na pozemcích p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území X a obci X (všechny pozemky uváděné v tomto rozsudku se nacházejí v tomto k. ú.), neboť se mělo jednat o stavbu provedenou bez rozhodnutí nebo bez opatření vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním. Žalovaný ale konstatoval, že ve správním spise dohledal oznámení ze dne 16. 4. 2010 (pozn. soudu: jde o datum doručení, oznámení je ve skutečnosti datováno dnem 13. 4. 2010), č. j. 1917/10, jímž obec Městskému úřadu Černošice, odboru dopravy, stavbu (stavební úpravy dané místní komunikace) oznámila. Pokračoval, že podle § 106 stavebního zákona platného ke dni 30. 6. 2010 platilo, že stavební úřad souhlas udělil a bylo možné ohlášenou stavbu provádět, nebyl-li stavebníkovi do 40 dnů ode dne ohlášení stavebnímu úřadu doručen souhlas a ani zákaz podle § 107 citovaného zákona. Žalovaný tak uzavřel, že vše proběhlo v souladu s tehdy platnou právní úpravou, a proto odstranění stavby nenařídil.

2. Žalobkyně nejprve uvedla, že je spoluvlastnicí pozemku p. č. X (dále jen „sporný pozemek“), na jehož části byla bez jejího předchozího souhlasu provedena stavba v podobě stavebních úprav místní komunikace v ulici X v rozsahu prací podle přílohy ke smlouvě o dílo ze dne 17. 5. 2010. Sporný pozemek nadto sousedí i s dalšími pozemky, na nichž se stavba nachází. Žalobkyně tak byla účastnicí správního řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 10 stavebního zákona, jehož průběh v podstatných rysech zrekapitulovala. K důkazu navrhla listiny, které tvoří obsah správního spisu a dále doručenkou ze dne 5. 2. 2019 a e-mailovou korespondenci ze dne 5. 3. 2019.
3. Žalobkyně nejprve namítala, že v důsledku nezákonnosti napadeného rozhodnutí ztratila možnost se proti němu (resp. proti porušování jejího vlastnického práva) bránit opravným prostředkem – proti usnesením poznamenaným do spisu totiž není podle § 76 odst. 5 správního řádu odvolání přípustné.
4. Napadené rozhodnutí pokládala též za nepřezkoumatelné z toho důvodu, že žalovaný dostatečně nezohlednil, že stavba byla provedena i na sporném pozemku – ačkoli toto tvrzení žalobkyně osvědčila.
5. Dále žalobkyně namítala, že se napadené rozhodnutí zakládá na nesprávném právním posouzení věci, jelikož žalovaný dovodil fikci souhlasu stavebního úřadu se stavbou ve smyslu § 106 stavebního zákona. Toto ustanovení se však v daném případě neuplatní, neboť se vztahuje pouze na stavby ohlášené podle § 104 stavebního zákona. Oznámení obce ze dne 13. 4. 2010 přitom nelze považovat za ohlášení stavby, jelikož jednak neobsahuje nezbytné náležitosti ohlášení, jednak z něho vyplývá, že se obec (chybně) domnívala, že ve smyslu § 103 odst. 2 stavebního zákona stavba (ani) ohlášení nevyžadovala. Nadto skutečně provedené práce neodpovídaly svým rozsahem pracím oznámeným („ohlášeným“), neboť byly provedeny konstrukční vrstvy, kterými byl změněn vzhled komunikace – byla položena zámková dlažba a osazeny nové obrubníky zalité do betonu. Takové práce přitom nebylo možné provést ani na základě ohlášení stavby, a už vůbec ne bez něj.

6. Pokračovala, že k témuž závěru, že práce oznámené („ohlášené“) neodpovídaly pracím fakticky na stavbě provedeným a že skutečně provedené práce nemohly být předmětem ohlášení stavby podle § 104 stavebního zákona, dospěl již v průběhu řízení také Krajský úřad Středočeského kraje v rozhodnutích ze dne 19. 2. 2018, č. j. 155969/2017/KUSK-DOP/Lac, a ze dne 10. 10. 2018, č. j. 120446/2018/KUSK-DOP/Lac. Žalovaný přesto rozhodl v přímém rozporu s tímto právním názorem odvolacího správního orgánu, čímž porušil § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svých závěrech vyjádřených v napadeném rozhodnutí, které toliko zopakoval. Navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.
8. Osoba zúčastněná na řízení (obec) ve vyjádření k žalobě zdůraznila, že místní komunikaci nevybudovala. Cesta vznikla v době, kdy ji ještě nevlastnila, existovala zde od nepaměti – do jejího vlastnictví byla převedena na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů, přičemž stavební dokumentaci k ní nemá. Obec místní komunikaci toliko opravovala (provedla její údržbu) v roce 2004 a 2010. Souhlasila se žalovaným, že za situace, kdy jí jako stavebníkovi nebyl k oznámení stavební úpravy místní komunikace ze dne 13. 4. 2010 doručen zákaz podle § 107 stavebního zákona, uplatnila se fikce, že stavební úřad souhlas udělil. Nelze proto na stavbu pohlížet jako na stavbu provedenou v rozporu s právními předpisy – žalovaný tak postupoval správně, pokud řízení o odstranění stavby zastavil. Poukázala na to, že se problém žalobkyně dotýká pouze nepatrné části sporného pozemku a je možné ho řešit občanskoprávním jednáním – to však žalobkyně odmítá, byť je zřejmé, že zde veřejný zájem převažuje nad zájmem soukromým. Není zároveň možné, aby docházelo k odstraňování mnoha kilometrů silnic po celé České republice, k nimž není k dispozici stavební dokumentace, a aby obce byly nuceny ze svých skrovných rozpočtů napravovat pochybení státu, k nimž došlo před rokem 1991. Navrhla proto žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

Podstatný obsah správního spisu

9. Obsah správního spisu tvoří na prvním místě dopis žalobkyně (a další spoluvlastnice sporného pozemku J. V.) s přílohami ze dne 19. 3. 2014, ve kterém podatelky upozornily na to, že v místě před domem č. p. X v ulici X byla ulice (cesta) vybudována (rozšířena a vydlážděna zámkovou dlažbou) bez souhlasu vlastníků sporného pozemku, ačkoli se také na něm nachází. Podatelky dále uvedly, že se dozvěděly, že má být ulice navíc prodloužena až k pozemku p. č. X a ke stávající cyklostezce, o čemž svědčí smlouva o budoucí smlouvě darovací uzavřená dne 30. 8. 2011 mezi obcí a stavebníkem rodinného domu na pozemku p. č. X. Na jejím základě se tento stavebník zavázal, že v budoucnu prodlouží stávající místní komunikaci v ulici X na pozemku p. č. X (parcela dle mapy pozemkového katastru PK 354). Obecní úřad Dolní Břežany proto obě požádaly, aby bylo stavebníkovi nařízeno, že má zastavit stavební práce související s opravou a rozšířením místní komunikace do doby, než se dořeší majetkoprávní vztahy mezi obcí a vlastníky sporného pozemku.
10. Podáním ze dne 16. 7. 2014 adresovaným Obecnímu úřadu Dolní Břežany J. V. požádala o vydání rozhodnutí o odstranění nepovolené stavby „*ulice X, místní komunikace*“ umístěné zčásti na sporném pozemku s tím, že stavba byla provedena bez předchozího souhlasu vlastníků sporného pozemku a bez stavebního povolení. Tento podnět k zahájení řízení byl postoupen Městskému úřadu Černošice.
11. Ve dnech 24. 3. 2015 a 16. 6. 2015 proběhla místní šetření a dále v červenci 2015 Ing. K. J., zeměměřičská inženýrka, provedla na místě měření a pořídila fotodokumentaci, načež zpracovala „*Znázornění a vyčíslení zpevněných ploch zasahujících do soukromých*“

pozemků – Hranice mezi parcelami X, X, X, X a obecní cestou PK (354) k. ú. X. Dospěla k závěru, že z komunikace se na sporném pozemku nachází zámková dlažba (ve výměře 11 m²) a šterk (ve výměře 18,5 m²); na pozemku p. č. X pak pouze šterk (ve výměře 12,5 m²).

12. Z obsahu správního spisu soud dále zjistil, že Městský úřad Černošice, odbor stavebního úřadu, oddělení dopravy a správy komunikací (dále jen „původní stavební úřad“), vydal dne 2. 11. 2015 usnesení č. j. MUCE 60367/2015 OSU, v němž konstatoval, že vede řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby „*komunikace postavená na pozemku parc. č. X v k. ú. X*“, která byla obcí provedena bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu. Výrokem původní stavební úřad určil s odkazem na § 129 odst. 2 stavebního zákona obci lhůtu 30 dnů od doručení usnesení, ve které mohla podat žádost o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. V odůvodnění původní stavební úřad uvedl, že při místních šetřeních konaných dne 24. 3. 2015 a 16. 6. 2015 bylo zjištěno, že obec provedla opravu povrchu na stávající komunikaci nejen na pozemku p. č. X(PK 354), nýbrž též na sporném pozemku, ačkoli ve vztahu k němu obec nedisponovala rozhodnutím stavebního úřadu ani dokladem o právu provést na tomto pozemku stavbu. Usnesení bylo doručeno obci dne 2. 11. 2015.
13. Obec posléze podáním ze dne 2. 12. 2015 požádala o prodloužení stanovené lhůty s konstatováním, že pozemní komunikace PK 354 sice zasahuje nepatrnou částí i na sporný pozemek, nicméně dotčená část sporného pozemku byla obcí vydržena, resp. jí náleží jako pozemek pod přestavkem. Uvedla, že pozemky pod pozemními komunikacemi jsou ze zákona ve vlastnictví obcí, přičemž hranice jsou často v rozporu s katastrálními mapami. Tyto případy obec řeší se soukromými vlastníky odkupem nebo nájmem. Cesta se zde nacházela od nepaměti, zpevněná (místní) komunikace vznikla (včetně jejího šířkového profilu) až při parcelaci okolních pozemků pro výstavbu rodinných domů. Popřela však, že by byla vybudována obcí. Tato tvrzení zopakovala i v podání ze dne 28. 1. 2016 se zdůrazněním, že stavebníkem stavby nebyla. Navrhla proto, aby bylo řízení zastaveno, popř. přerušeno do zodpovězení otázky, kdo je vlastníkem zastavěné části sporného pozemku (přestavku).
14. Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2016, č. j. MUCE 13722/2016 OSU (dále jen „první prvostupňové rozhodnutí“), původní stavební úřad podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil obci jako vlastníku stavby, aby za stanovených podmínek odstranila stavbu, a to její zpevněnou plochu ze šterku a zámkové dlažby. V odůvodnění původní stavební úřad uvedl, že při místních šetřeních dne 24. 3. 2015 a dne 16. 6. 2015 obec potvrdila opravu (položení zámkové dlažby) na pozemní komunikaci PK 354. Jelikož nebylo prokázáno, že před zahájením stavebních prací došlo k vytyčení hranic pozemků, které nejsou v terénu patrné, zámková dlažba byla položena též na sporný pozemek. Tuto skutečnost dne 31. 8. 2015 potvrdila úředně oprávněná zeměměřičská inženýrka po zaměření ze dne 15. 7. 2015. Původní stavební úřad uzavřel, že obec nebyla a není vlastníkem sporného pozemku, nedoložila doklad o právu provést stavbu na tomto pozemku, stavba proto nemohla být dodatečně povolena. Jelikož se jedná o stavbu podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nezbylo než nařídít její odstranění.
15. K odvolání obce Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 9. 5. 2016, č. j. 062647/2016/KUSK-DOP/Lac, první prvostupňové rozhodnutí zrušil mj. z důvodu, že řízení nebylo vůbec zahájeno. V dalším řízení měl původní stavební úřad účastníkům řízení řádně oznámit zahájení řízení o odstranění stavby, kterou se měla rozumět komunikace jako celek na více pozemcích, a řádně poučit stavebníka nebo

vlastníka stavby o možnosti, jak lze dosáhnout toho, aby stavba mohla být dodatečně povolena.

16. Původní stavební úřad oznámením ze dne 20. 9. 2016, č. j. MUCE 65495/2016 OSU, oznámil účastníkům řízení zahájení řízení z moci úřední (resp. rozšíření předmětu řízení) podle § 129 odst. 2 stavebního zákona o odstranění stavby „*komunikace na pozemcích parc. č. X, X v k. ú. X*“. Následně vydal původní stavební úřad obratem další oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby (ze dne 26. 9. 2016, č. j. MUCE 65666/2016 OSU, které mělo nahradit předchozí), ve kterém upřesnil, že se jedná o stavbu podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, jejímž stavebníkem je obec. Za účastníka řízení označil toliko obec.
17. Usnesením ze dne 23. 5. 2017, č. j. 032517/2017/KUSK-DOP/Lac, krajský úřad k podnětu žalobkyně (a dalších spoluvlastníků sporného pozemku) konstatoval (již podruhé) nečinnost původního stavebního úřadu, a projednávanou věc mu proto odňal a přikázal ji žalovanému.
18. Žalovaný veřejnou vyhláškou ze dne 24. 7. 2017, č. j. MBE/50218/2017/DOPR-DrP, oznámil nově široce vymezeným účastníkům řízení zahájení řízení z moci úřední (resp. rozšíření předmětu řízení) podle § 129 odst. 2 ve spojení s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona o odstranění stavby – stavební úpravy „*komunikace ul. X, X, na pozemcích v k. ú. X*“ – posléze bylo v řízení upřesněno, že jde o pozemky p. č. X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X, X. Za osobu povinnou označil obec, jíž bylo oznámení obsahující poučení o možnosti požádat o dodatečné povolení stavby doručeno dne 25. 7. 2017. Oznámení bylo téhož dne vyvěšeno na úřední desce žalovaného.
19. Dne 27. 9. 2017 proběhlo ústní jednání spojené s ohledáním na místě, při kterém bylo konstatováno, že stavba (resp. stavební úpravy) byla provedena v termínu od 17. 5. 2010 do 30. 6. 2010 na základě smlouvy o dílo uzavřené mezi obcí a obchodní společností STRABAG a.s. Bylo zjištěno, že se stavbou změnil původní vzhled pozemní komunikace, do té doby totiž byla provedena v živичné vrstvě. Od ulice X až k č. p. X v ulici X byla položena zámková dlažba (s obrubníky) v délce 315 m a v šířce v rozmezí 3,2 – 4,9 m, nově tak byly provedeny konstrukční vrstvy a vznikly i vjezdy.
20. Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2017, č. j. MBE/735000/2017/DOPR-DrP (dále jen „druhé prvostupňové rozhodnutí“), žalovaný obci nařídil za dodržení stanovených podmínek odstranit stavbu, jež se skládá ze zámkové dlažby v délce 315 m a šířce v rozmezí 3,2 – 4,9 m od ulice X k č. p. X v ulici X. Žalovaný uvedl, že obec uzavřela dne 17. 5. 2010 smlouvu o dílo se zhotovitelem STRABAG a.s. o provedení opravy „*komunikace X ve X k. ú. X*“ v termínu od 17. 5. 2010 do 30. 6. 2010. V příloze smlouvy bylo specifikováno, že bude probíhat frézování asfaltového krytu, hloubení rýh a provedení výkopu včetně úpravy pláně, osazení betonových obrub a betonové dlažby. Žalovaný proto uzavřel, že byla vybudována komunikace nová a nejednalo se jen o stavební úpravy (nešlo pouze o běžnou údržbu komunikace s obnovou původních vlastností, jelikož došlo k položení zámkové dlažby, čímž se změnil vzhled stavby). Nejednalo se tedy o obnovu vozového souvrství v již existujícím šířkovém profilu podle § 15 a bodů 2.1 a 2.2 přílohy č. 5 k vyhlášce č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění vyhlášky č. 527/2006 Sb. (dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“). Byly dotčeny zákonem chráněné zájmy a práva jiných osob (včetně práv, která plynou ze styku komunikace s inženýrskými sítěmi). Na vyjasnění vlastnického práva k části (sporného) pozemku p. č. 68/2 před civilním soudem měla obec již dostatečnou dobu.
21. K odvolání obce krajský úřad rozhodnutím ze dne 19. 2. 2018, č. j. 155969/2017/KUSK-DOP/Lac, druhé prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Konstatoval, že se nejednalo o novou stavbu, nýbrž o stavební úpravy stavby stávající. Tyto stavební úpravy přitom podléhaly vydání souhlasu (stavebního povolení) s ohlášenou stavbou, který nebyl doložen. Jelikož nebyla podána ani žádost o dodatečné povolení stavby, žalovaný nemohl postupovat jinak než nařídít odstranění stavby. Krajský úřad však žalovanému vytkl, že ve výroku nebylo dostatečně určité specifikováno, v jakém rozsahu má být stavba odstraněna (mohlo se přitom vyjít ze smlouvy o dílo), a nadto že nerozhodl o žádosti o účastenství pana Ing. Tomana.

22. Po oznámení nového projednání věci proběhlo dne 4. 5. 2018 další ústní jednání spojené s ohledáním na místě, a to se závěrem, že zůstávají v platnosti zjištění ze dne 27. 9. 2017. V podání ze dne 17. 5. 2018 obec opětovně zdůraznila, že je ve věci dán veřejný zájem, jenž převahuje nad zájmy soukromých vlastníků stavbou dotčených pozemků – dodatečné souhlasy některých z dotčených vlastníků přitom připojila. Zopakovala, že zde cesta vedla od nepaměti, její hranice byly vytyčeny již ve 40. letech 20. století a jako pozemní komunikace byla zanesena i do územního plánu včetně jeho změn.
23. Rozhodnutím ze dne 22. 6. 2018, č. j. MBE/43436/2018/DOPR-DrP, o nenařízení odstranění stavby (dále jen „třetí prvostupňové rozhodnutí“), žalovaný deklaroval, že u stavby nebyly porušeny právní předpisy. Jak totiž ve spise dohledal, obec oznámila stavbu původnímu stavebnímu úřadu dokladem ze dne 16. 4. 2010, č. j. 1917/10, přičemž podle § 106 odst. 1 věty druhé stavebního zákona ve znění účinném ke dni 30. 6. 2010 bylo možné ohlášenou stavbu provést.
24. K odvolání žalobkyně (a dalších spoluvlastníků sporného pozemku) krajský úřad rozhodnutím ze dne 10. 10. 2018, č. j. 120446/2018/KUSK-DOP/Lac, třetí prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Odkázal na právní názor vyslovený již v předchozím zrušujícím rozhodnutí, že stavební práce nemohly být pouze původnímu stavebnímu úřadu ohlášeny, ať už ten na takové ohlášení reagoval, či nikoli. Zároveň žalovanému opět vytkl, že stále nerozhodl o účastenství Ing. T.
25. Po oznámení nového projednání věci žalovaný vydal dne 4. 2. 2019 napadené rozhodnutí, jímž předmětné řízení zastavil podle § 129 odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu z důvodu, že zaniklo právo, jehož se řízení týká. Žalovaný zcela setrval na svých závěrech obsažených v třetím prvostupňovém rozhodnutí s tím, že jelikož nebylo prokázáno porušení právních předpisů (naopak vše bylo s nimi v souladu), nebylo možné nařídít odstranění stavby.

Posouzení žaloby soudem

26. Soud se nejprve zabýval tím, zda lze napadené rozhodnutí coby usnesení správního orgánu I. stupně o zastavení řízení o odstranění stavby považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a pokud ano, zda je žalobkyně legitimována k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí.
27. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti. Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v řízení o odstranění stavby, jehož předmětem je posouzení otázky, zda jsou splněny podmínky pro odstranění stavby. Současně se jedná o řízení, v němž mohou být ochráněna práva osob odlišných od stavebníka, do nichž bylo provedením stavby bez vyžadovaného povolení zasazeno. Rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby má za následek, že se nic nemění na stávajících právních poměrech, čili nezakládají se, nemění ani neruší práva či povinnosti. Současně se tím ale brání věcnému posouzení předmětu řízení, tedy odnímá se procesní ochrana věcným právům osob dotčených stavbou, o jejímž odstranění se jedná. Tyto dotčené osoby přitom nemají k dispozici v oblasti veřejného

stavebního práva jiný procesní prostředek, jímž by se mohly domoci ochrany proti zásahu do jejich věcných práv spočívajícímu v realizaci stavby bez potřebných povolení. Řízení o odstranění stavby se zahajuje výlučně z moci úřední, tedy na základě uvážení správního orgánu, k němuž mohou dotčené osoby přispět v zásadě toliko vlastním podnětem, popř. žádostí o vydání opatření proti nečinnosti. Zahájit uvedené řízení na návrh právní úprava nedovoluje. Usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby je tedy rozhodnutím, jímž se zasahuje do právní sféry osob dotčených stavbou, jejíž odstranění bylo předmětem daného řízení. Jde proto o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V této souvislosti lze též poukázat na nedávný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, který zdůraznil nutnost poskytnutí soudní ochrany vlastníkům dotčených nemovitostí v případech podezření na existenci nepovolené stavby.

28. Z obsahu žaloby je zřejmé tvrzení žalobkyně, že zastavením řízení o odstranění stavby byla zasažena ve svém vlastnickém právu ke spornému pozemku, na kterém se nachází stavba, jejíž odstranění bylo předmětem správního řízení. Žalobkyně tak splnila i podmínku aktivní žalobní legitimace.
29. Žalovaný nadto vydal napadené rozhodnutí s odkazem mj. na § 66 odst. 2 správního řádu a na § 129 odst. 4 stavebního zákona, ve vztahu k nimž právní předpis v obou případech stanoví, že se pouze poznamenají do spisu. Podle § 76 odst. 5 věty třetí správního řádu se přitom nelze odvolat proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon. S ohledem na důvod, o něž se napadené rozhodnutí opírá, tak nelze považovat za vadné ani poučení napadeného rozhodnutí, že proti němu není odvolání přípustné. Otázkou, zda byly skutečně splněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 66 odst. 2 správního řádu, resp. § 129 odst. 4 stavebního zákona se přitom musí soud zabývat až v meritorním přezkumu, nikoliv při hodnocení podmínek řízení. Proto soud dospěl k závěru, že žalobkyně vyčerpala též řádné opravné prostředky ve správním řízení, jelikož jí žádné nebyly k dispozici.
30. Včasnost žaloby soud ověřil z doručanky přiložené k žalobě. Za účelem posouzení podmínek řízení není nutné provádět dokazování při jednání, není-li daná otázka sporná. Žalovaný přitom včasnost žaloby nerozporuje.
31. Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba je věcně projednatelná. Soud tak přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, v rozsahu napadeného výroku a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), vycházeje přitom ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě rozhodl soud bez nařízení jednání v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; nadto žalobkyně s tímto postupem soudu výslovně souhlasila a souhlas žalovaného byl presumován (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
32. Úvodem považuje soud též za vhodné vyjádřit se k otázce aplikovatelné právní úpravy. V projednávané věci totiž nebylo řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona formálně zahájeno postupem předpokládaným v § 46 odst. 1 správního řádu, tj. jednoznačně formulovaným oznámením adresovaným hlavním účastníkům řízení, což bylo následně i důvodem pro první zrušující rozhodnutí krajského úřadu. Soud však nemá pochyb o tom, že fakticky toto řízení muselo být zahájeno nejpozději dne 2. 11. 2015, tj. dnem, kdy bylo obci doručeno usnesení původního stavebního úřadu o stanovení lhůty pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby, jelikož to obsahově zahrnovalo všechny nezbytné náležitosti podle § 46 odst. 1 správního řádu včetně informace, že běží řízení zahájené z moci úřední. Z obsahu správního spisu nelze s jistotou určit, zda řízení nebylo zahájeno dříve ústním prohlášením oprávněné úřední osoby

směřovaným vůči obci. Je však jisté, že nejpozději datem doručení usnesení ze dne 2. 11. 2015 obci již toto řízení zahájeno být muselo.

33. Takto zahájené řízení (resp. jeho předmět) pak bylo v jeho průběhu měněno a rozšiřováno. Byť byla (z hlediska jazykového znění) vždy vydávána samostatná oznámení o zahájení řízení, a nikoliv jen o jeho rozšíření, s ohledem na překryv oznamovaných předmětů řízení, evidentní překážku litispendence a vědomost stavebního úřadu o předchozích oznámeních považuje soud za adekvátní tuto situaci hodnotit v souladu s (mnohdy i výslovně deklarovaným) smyslem těchto oznámení jako změny předmětu řízení (a nikoliv jako zahajování nových, souběžných a věcně se překrývajících řízení), jež zpravidla spočívaly v jeho přesnější specifikaci nebo v rozšíření rozsahu projednávané nepovolené stavby. Řízení jako celek pak bylo zastaveno dne 4. 2. 2019 napadeným rozhodnutím.
34. V mezidobí dne 1. 1. 2018 nabytí účinnosti novela stavebního zákona č. 225/2017 Sb., která v čl. II bodu 10 stanovila, že správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti této novely, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Řízení o odstranění stavby tak bylo třeba dokončit podle příslušných ustanovení stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017, tj. ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (tomu odpovídá i hned v úvodu rozsudku zavedená zkratka „stavební zákon“). Řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2017 bylo upraveno v § 129 odst. 2 a 3 tohoto zákona včetně možnosti jeho zastavení – avšak (pouze) za situace, byla-li stavba dodatečně povolena. Žalovaný však napadeným rozhodnutím řízení nezastavil podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, nýbrž podle odst. 4 tohoto ustanovení.
35. Ustanovení § 129 odst. 4 stavebního zákona (zvýraznění doplněno soudem) přitom znělo tak, že **u stavby podle odstavce 1 písm. d)** stavební úřad nenařídí odstranění stavby, pokud nebylo prokázáno porušení právních předpisů nebo vlastník porušení právních předpisů dodatečně napravil; stavební úřad řízení o odstranění stavby ***zastaví usnesením poznamenaným do spisu***. Dodatečné povolení se nevydává.
36. Jak již bylo shora předestřeno, žalobkyně namítala, že jí bylo znemožněno bránit se proti napadenému rozhodnutí řádným opravným prostředkem, ačkoli ho považovala za nezákonné a nepřezkoumatelné. Tvrdila, že tím bylo zasaženo do jejího veřejného subjektivního práva, neboť se dále v řízení nemohla domoci ochrany před porušováním jejího vlastnického práva. Žalobkyně se tak žalobou domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, a tím zejména pokračování řízení o odstranění stavby.
37. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud uvádí, že se neztotožňuje se žalobní námitkou, že žalovaný nezohlednil, že stavba byla provedena i na sporném pozemku. Je tomu přesně naopak, jelikož sporný pozemek je zahrnut do výčtu pozemků, na kterých se stavba, jež byla předmětem řízení o odstranění stavby, nachází – byť tento seznam p. č. nebyl uveden přímo ve výrokové části napadeného rozhodnutí, ale až v prvním odstavci jeho odůvodnění. Není tedy pravdou, že by žalovaný nikterak nevzal v potaz, že se stavba nachází i na sporném pozemku. Žalovaný zjevně vyšel z toho, že aplikovaný důvod zastavení řízení dopadá i na případy staveb umístěných na pozemku jiného vlastníka. Jelikož přitom žalobkyně nekonkretizovala svou výtku, co mínila tím, že tuto skutečnost žalovaný nezohlednil dostatečně, nemohl se soud touto námitkou blíže zabývat a shledává ji v celém rozsahu nedůvodnou.
38. K ozřejmění podstaty sporu lze žalobní argumentaci shrnout tak, že žalovaný podle názoru žalobkyně postupoval nesprávně, zastavil-li řízení podle § 129 odst. 4 stavebního zákona usnesením poznamenaným do spisu. Jelikož žalovaný i ve vyjádření k žalobě na napadeném

rozhodnutí trval a současně soud nezjistil, že by zde napadené rozhodnutí již nebylo (v takovém případě by se totiž jednalo o nedostatek obecné podmínky řízení z důvodu neexistence jeho předmětu), bylo na soudu, aby zodpověděl, zda žalovaný mohl v projednávané věci aplikovat § 129 odst. 4 stavebního zákona a řízení zastavit. A jelikož se toto ustanovení vztahovalo pouze ke stavbám podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, bylo předně nezbytné odpovědět na tu (pod)otázku, zda řízení bylo vedeno za účelem odstranění právě takové stavby – k tomuto dílčímu posouzení přitom byla rozhodná právní úprava platná a účinná v období od 17. 5. 2010 do 30. 6. 2010, kdy byla stavba realizována a provedena.

39. Stavbou ve smyslu § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona je nutno rozumět stavbu, která nevyžadovala územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby. Předmětné ustanovení totiž znělo tak (zvýraznění doplněno soudem), že stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo vlastníkovu pozemku, na kterém byla provedena, není-li vlastník stavby znám, odstranění **stavby, která nevyžaduje územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby**, ale je prováděna nebo byla provedena v rozporu s právními předpisy.
40. V tomto směru je však nutno říci, že žádné z oznámení o zahájení řízení nehovořilo o tom, že by v řízení zahájeném z moci úřední bylo projednáváno odstranění stavby nevyžadující souhlasný akt ze strany stavebního úřadu. Řízení ve smyslu § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ve skutečnosti nebylo vůbec zahájeno, jelikož řízení bylo vedeno podle písm. b) zmíněného ustanovení, tj. jako řízení ve věci stavby, jež úřední schválení vyžadovala, avšak byla postavena bez něj. Již jen z tohoto důvodu by bylo nutno konstatovat nezákonnost napadeného rozhodnutí (pokud by nebylo namístě dokonce hovořit o tom, že řízení podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona zastaveno nebylo, a tudíž stále probíhá; to by však již byl závěr zcela nerozumný a nepřijatelný s ohledem na ochranu práva žalobkyně na spravedlivý proces, jelikož by jí mezitím již uplynula lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti a vznikla by tím patová situace).
41. Na druhou stranu, odůvodnění napadeného rozhodnutí postupu podle § 129 odst. 4 ve spojení s § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona neodpovídá. Uvedl-li žalovaný totiž, že ve věci nastala fikce souhlasu podle § 106 stavebního zákona (v tehdy platném a účinném znění ke dni 30. 6. 2010), nemohl se dost dobře zároveň domnívat, že stavba nevyžadovala ani ohlášení stavby. Žalovaný tak dokonce sám odůvodněním napadeného rozhodnutí popřel, že by ve věci mohl postupovat podle § 129 odst. 4 ve spojení s § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Z uvedeného tudíž plynou značné pochybnosti o tom, co vůbec chtěl žalovaný napadeným rozhodnutím sdělit. Výrok a odůvodnění napadeného rozhodnutí nesouzní, což svědčí o vnitřní rozpornosti (a tudíž nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost) napadeného rozhodnutí. Výjimkou by mohlo být snad jen vysvětlení, že žalovaný mohl mít na mysli to, že došlo k ohlášení stavby, jež ani ohlašována být nemusela a fikce souhlasu stavebního úřadu tak vznikla dokonce navíc, nad rámec toho, co by jinak v případě takové stavby požadoval zákon. Tento výklad je sice na hraně absurdity, ale ve skutečnosti jej nelze zcela vyloučit.
42. Pro úplnost soud na tomto místě připomíná ustanovení § 106 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012, které stanovilo, že ohlášenou stavbu, terénní úpravy nebo zařízení podle § 104 odst. 2 může stavebník provést na základě písemného souhlasu stavebního úřadu; u dočasné stavby souhlas obsahuje dobu jejího trvání. Nebude-li stavebníkovi souhlas doručen do 40 dnů ode dne, kdy ohlášení došlo stavebnímu úřadu, ani mu v této lhůtě nebude doručen zákaz podle § 107, platí, že stavební úřad souhlas udělil. Ve vztahu k tomuto ustanovení přitom NSS v rozsudku ze dne 25. 6. 2009, č.

j. 7 As 10/2009-86, publikovaném pod č. 2255/2011 Sb. NSS, dovodil, že je-li ohlášená stavba, která ve skutečnosti podléhá povolovacímu režimu, a stavební úřad včas nezakročí tím, že ohlášení usnesením podle § 105 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 odloží, vznikne stavebníkovi právo ohlášenou stavbu provést. Ohlašovací režim podle tehdejší právní úpravy tak umožňoval obejít povinnost absolvovat plnohodnotné stavební řízení (snad jen s výjimkou úmyslného zneužití práva, v případě jehož prokázání by bylo možné k takovému podání stavebníka v souladu se zásadou zákazu zneužití práva nepřihlížet). Mohla-li ovšem vzniknout podle tehdejší úpravy fikce udělení souhlasu pro stavby podléhající stavebnímu povolení, patrně by bylo možné dovodit, že taková fikce vzniká i v opačném gardu tam, kde není potřeba žádného úředního svolení.

43. Proto soud zvážil, zda stavba přece jen nemohla být stavbou ve smyslu § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona provedenou v souladu s tehdejšími právními předpisy. Soud nicméně musí konstatovat, že se ztotožnil s předchozími závěry krajského úřadu, že specifikovaná stavba nemohla být stavbou, která nevyžadovala územní rozhodnutí, stavební povolení ani ohlášení stavby. V této souvislosti přitom soud dává žalobkyni za pravdu i v tom, že žalovaný byl povinen se závěry vyslovenými krajským úřadem jakožto odvolacím orgánem řídit, neboť pro něj byly závazné, jak to jednoznačně stanoví § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Pokud tak neučinil, aniž by se v důsledku pozdější změny právní úpravy (nebrání-li její aplikaci přechodná ustanovení) či podstatné změny ve skutkových zjištěních stal závazný právní názor neaplikovatelným, dopustil se tím žalovaný závažné procesní vady, která bezpochyby měla vliv na výsledek řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].
44. Pokud jde o správnost právních závěrů krajského úřadu, soud z obsahu správního spisu zjistil, že oznámením ze dne 13. 4. 2010 obec (prostřednictvím oddělení technické infrastruktury, investic, dopravy a životního prostředí) oznámila původnímu stavebnímu úřadu opravy a udržovací práce na místní komunikaci v ulici X (toliko) na pozemku p. č. X s tím, že půjde o práce ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) a c) vyhlášky č. 104/1997 Sb. – změna nivelety neměla přesáhnout 3 cm u komunikace s přilehlou zástavbou a 10 cm u ostatních komunikací, přičemž mělo dojít k obnovení opotřebované vrstvy a zpevnění a upravení krajnic. Termín prací byl naplánován na květen až červen 2010. Obec uvedla, že půjde o opravy a udržovací práce podle § 103 odst. 2 stavebního zákona (v tehdy platném a účinném znění), které nevyžadují ohlášení stavby.
45. Takto popsané práce [zmiňované limity změny nivelety přesně odpovídají parametrům uvedeným v § 14 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 104/1997 Sb.] by skutečně podle rozhodné právní úpravy nevyžadovaly stavební povolení, ale vyžadovaly by ohlášení stavby, pokud by splňovaly zároveň další podmínky uvedené v § 14 vyhlášky č. 104/1997 Sb. Podle § 103 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 stavební úpravy pozemních komunikací a udržovací práce na nich, které nevyžadovaly stavební povolení ani ohlášení, vymezoval zvláštní právní předpis, jímž bylo třeba rozumět právě vyhlášku č. 104/1997 Sb.
46. V § 15 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb. bylo stanoveno, že stavební povolení ani ohlášení speciálnímu stavebnímu úřadu se nevyžaduje u prací prováděných na komunikacích v rámci jejich údržby, jestliže
 - a) jejich provedení nemůže ovlivnit stabilitu stavby (zásahem do nosných konstrukcí), její vzhled nebo životní prostředí,
 - b) nejsou prováděny na stavbě, která je kulturní památkou nebo se nachází na území památkové rezervace nebo památkové zóny,
 - c) nedochází k jakémukoliv rozšíření komunikace, změně její trasy nebo nivelety,

d) nemohou být dotčeny zákonem chráněné zájmy a práva jiných osob, včetně práv, která plynou ze styku komunikace s jinými dopravními cestami, inženýrskými sítěmi, jinými vedeními, vodami a vodohospodářskými díly a s chráněným územím (§ 36 a 37 zákona),
e) nevyžadují částečnou nebo úplnou uzavírku komunikace (§ 24 zákona).

Ustanovení § 15 odst. 2 zmíněné vyhlášky pak uvádělo, že práce podle odst. 1 jsou blíže uvedeny zejména v její příloze č. 5.

47. Ze spisového materiálu soud ovšem zjistil, že ve skutečnosti v období května až června 2010 došlo na místní komunikaci v ulici X k odfrézování asfaltového krytu, vyhloubení rýh a úpravě pláně včetně odvozu výkopů, a v návaznosti na to pak k uložení betonové dlažby a osazení betonových obrub do lože z betonu, jakož i k výškové úpravě uličních vpustí a šachet.
48. Takové zásahy do komunikace bezpochyby podstatně měnily vzhled stavby (výměna živičné vrstvy za betonovou dlažbu) a současně se mohly dotknout chráněných zájmů a práv jiných osob, ať již z titulu styku s inženýrskými sítěmi (výškové úpravy uličních vpustí a šachet kanalizace) nebo z titulu provádění prací na pozemcích, které (přinejmenším podle údajů v katastru nemovitostí) nebyly ve vlastnictví stavebníka.
49. Ačkoli tak obec v oznámení ze dne 13. 4. 2010 prohlásila (odkazy na relevantní ustanovení), že s cílem zvýšit bezpečnost provozu a pohybu chodců dojde toliko k údržbě či opravě místní komunikace (při které se běžné vady a nedostatky odstraňují uvedením do původního stavu, zachovávají se vnější ohraničení komunikace, zlepšují se její parametry, a udržují se tak v provozně a technicky vyhovujícím stavu), později provedené práce ve skutečnosti zdaleka neodpovídaly tomu, co obec deklarovala. Popsané práce bez pochybností nelze považovat za běžnou údržbu místní komunikace (ve smyslu bodu 1 přílohy č. 5 k vyhlášce č. 104/1997 Sb.), jelikož se nejednalo o drobné místně provedené práce, jež by spočívaly především ve vysprávkách asfaltového krytu. Nešlo však ani o údržbu souvislou (ve smyslu bodu 2 tamtéž), která obecně obnáší rozsáhlejší práce v souvislých úsecích. I ta totiž slouží k zachování a obnově vlastností dosavadního krytu. V daném případě nebyl obnoven původní asfaltový kryt vozovky, ten byl naopak zcela odstraněn, přičemž na místo realizace nové živičné vrstvy byla místní komunikace vydlážděna – kryt vozovky tak byl zásadně změněn oproti stavu předchozímu.
50. Na základě uvedeného tedy soud uzavírá, že v daném případě nešlo ani věcně o stavbu, na niž by bylo možné aplikovat ustanovení § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, tudíž napadené rozhodnutí nemůže být v souladu se zákonem.
51. V souvislosti s odkazem žalovaného na § 106 stavebního zákona je dále nutné zdůraznit, že v něm upravená fikce souhlasu mohla vzniknout pouze k takovému záměru, jaký byl stavebnímu úřadu oznámen. Je třeba znovu zopakovat, že obec oznámila původnímu stavebnímu úřadu opravy a udržovací práce na místní komunikaci v ulici X (toliko) na pozemku p. č. X s tím, že půjde o práce ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) a c) vyhlášky č. 104/1997 Sb. Změna nivelety neměla přesáhnout 3 cm u komunikace s přilehlou zástavbou a 10 cm u ostatních komunikací, přičemž mělo dojít k obnovení opotřebované vrstvy a zpevnění a upravení krajnic.
52. Ačkoliv pojem oprava komunikace může mít poměrně široký záběr [srov. vedle § 9 odst. 6 a bodu 3 přílohy č. 5 zejména § 1 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 104/1997 Sb., hovořící o změně dokončené stavby, při které se zachovává vnější ohraničení stavby a při které se zlepšují její parametry a zvyšuje bezpečnost provozu], podstatné je, že bylo oznámeno pouze obnovení opotřebované vrstvy vozovky, nikoliv její výměna za zcela jiný druh povrchu. Také rozsah prací byl specifikován pouze na tehdejší pozemek p. č. X. Na

základě uvedeného ohlášení, i kdyby jej i přes nepoužití stanoveného formuláře, nepředložení jakékoliv projektové dokumentace a značnou vágnost popisu bylo případně možné vyhodnotit jako ohlášení stavby vedoucí ke vzniku fikce souhlasu stavebního úřadu ve smyslu § 106 odst. 1 věty druhé stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, by mohl stavebník provést odstranění původní živičné vrstvy a její nahrazení novou živičnou vrstvou, jestliže by se niveleta nezměnila o více než 3 cm (ke komunikaci totiž přiléhá zástavba po celé její délce). Nesměl by přitom zasáhnout na jiný než oznámený pozemek, tj. nejen na sporný pozemek, ale např. ani na pozemky p. č. X, X, X, X, X a další, neboť ve vztahu k takovým pozemkům by souhlas stavebního úřadu nevznikl.

53. Soudu tak nezbyvá než uzavřít, že žalovaný nemohl dospět ani k závěru, že na základě oznámení ze dne 13. 4. 2010 byla stavba jako celek stavebním úřadem povolena, a tím ve smyslu § 66 odst. 2 správního řádu odpadl důvod vedení řízení o odstranění nepovolené stavby, neboť takový souhlas se nemohl týkat samotné betonové dlažby (v celé ploše) a veškerých prací, které nebyly realizovány na tehdejší pozemku p. č. X. (Soud pro nadbytečnost již neověřoval, zda v uvedené době taková parcela vůbec existovala. Považuje však za potřebné upozornit na to, že v současnosti jsou v katastrální mapě zachyceny pouze dva samostatné pozemky p. č. X a X. Pokud by tedy hodlaly správní orgány v dalším řízení vycházet z oznámení ze dne 13. 4. 2010, bude nutné, aby ověřily stav parcelace v katastru nemovitostí v dubnu 2010 a v případě neexistence parcely č. X zvážily, zda bylo možné tuto vadu oznámení zhojit jednoznačným a předem předvídatelným výkladem). Učinil-li žalovaný takový závěr, jeho skutková zjištění byla ve zjevném rozporu s obsahem správního spisu [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].
54. Ostatně, napadené rozhodnutí je vadné i z toho důvodu, že ze závěrů, k nimž žalovaný došel, nebylo možné dovodit naplnění žádné z podmínek, na něž je zastavení řízení usnesením poznamenaným do spisu vázáno v § 66 odst. 2 správního řádu.
55. Podle § 66 odst. 2 správního řádu řízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.
56. Jak již soud shora vyložil, závěr, že již bylo dříve zahájeno řízení v totožné věci, by byl formalistický a nelze jej dovodit ani na základě opakovaně vydávaných oznámení o zahájení řízení v této věci (jež se nadto nepřekrývala zcela). Zároveň nejde ani o případ, kdy odpadl důvod řízení. Tato podmínka se týká případů, kdy na počátku řízení takový důvod byl dán, avšak v průběhu řízení došlo k takové skutkové či právní změně, že již důvod pro vedení řízení netrvá. Tento důvod zastavení řízení nesměřuje na ty situace, kdy z podkladů v průběhu řízení vyplývá, že předpokládaný důvod zahájení řízení z moci úřední zde nikdy nebyl. Konečně se nelze ani domnívat, že zanikla věc nebo právo, jež se řízení týká. Ze správního spisu neplyne, že by došlo k odstranění stavby, zhotovená stavba, u níž jsou pochyby o tom, zda byla řádně povolena, zde nadále přetrvává. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí ani neuvedl, v čem spatřoval zánik práva, jehož se řízení týkalo. Řízení o odstranění stavby je (v tradiční dichotomii řízení členěných na řízení vedoucí k vydání rozhodnutí *in rem* nebo *ad personam*) řízením o věci, rozhodnutím v něm vydaným je zakládána povinnost vlastníkově věci (ať je jím kdokoliv), která přechází na každého dalšího vlastníka (srov. § 73 odst. 2 větu poslední správního řádu), nikoliv povinnost konkrétní osobě. Byť se řízení dotýkalo práv řady osob, pokud by mělo být uvažováno o nějakém právu jako předmětu tohoto řízení, bylo by to vlastnické právo

k odstraňované stavbě. Ovšem vzhledem k tomu, že český právní řád je založen na zásadě, že každá věc má svého vlastníka, [a nadto ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) dokonce výslovně zakotvuje pravidlo, že vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí] není vůbec myslitelné, že by vlastnické právo ke sporné stavbě zaniklo, dokud odstraňovaná stavba místní komunikace existuje. I v tomto směru tedy nemůže napadené rozhodnutí obstát a je zcela zjevně v rozporu se zákonem.

57. K argumentaci obce podporující žalovaného lze jen doplnit, že se nejedná o situaci, kdy by spor o povolenost stavby pramenil z pochybení státu před rokem 1991. Sporná stavba (jíž je třeba rozumět v zásadě hmotný výsledek stavebních prací uskutečněných v roce 2010) prokazatelně vznikla v době, kdy o komunikaci pečovala obec, ostatně právě ona podle obsahu správního spisu uzavřela smlouvu o provedení díla, jejíž realizací stavba vznikla. Pro řízení o odstranění stavby přitom není jakkoliv rozhodný ani veřejný zájem, který by bylo možné spatřovat v komunikační potřebě občanů a návštěvníků obce, jimž nepochybně sporná stavba slouží. Takovou otázkou by se mohl stavební úřad zabývat teprve při projednávání žádosti o dodatečné povolení stavby. Jestliže ale obec ani přes opakovanou poučení nikdy takovou žádost nepodala, sama nedala stavebnímu úřadu prostor, aby se takovou otázkou zabýval.
58. Totéž přitom platí i pro otázku vlastnictví dotčené části sporného pozemku, která může být v řízení před stavebním úřadem zvažována teprve poté, co bude podána žádost o dodatečné povolení stavby. Takovou otázku by si přitom stavební úřad nemohl v řízení o dodatečném povolení stavby posoudit samostatně (srov. § 129 odst. 2 větu poslední stavebního zákona ve spojení s § 114 odst. 3 *in fine* a popř. § 89 odst. 6 *in fine* téhož zákona), ale stanovil by účastníku řízení, který rozporuje správnost údajů v katastru nemovitostí, podle § 57 odst. 1 písm. b) správního řádu lhůtu k podání příslušné žaloby v občanském soudním řízení (zde patrně obci). Pokud by ve stanovené lhůtě nebylo doloženo podání žaloby, vyšel by v dalším řízení z obsahu údajů v katastru nemovitostí. Vzhledem k tomu, že podle obsahu správního spisu je stavba místní komunikací, nabízí se obci v případě prokazatelné nemožnosti dosažení dohody o převodu vlastnického práva k cizím pozemkům též možnost požádat o vyvlastnění zastavěných částí pozemků (či zřízení věcného břemene) na základě § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích ve spojení se zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (srov. např. závěry rozsudku NSS ze dne 26. 1. 2021, č. j. 6 As 270/2020-21). I zahájení takového řízení by bylo důvodem pro přerušování řízení o dodatečném povolení stavby podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu.
59. Na samotné řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona však samy o sobě dané otázky nemají žádný vliv, neboť v něm se řeší výhradně jen to, zda stavba měla být a byla povolena stavebním úřadem. Pokud zákonem vyžadovaný schvalovací akt (územní rozhodnutí, stavební povolení, souhlas stavebního úřadu) pokrývající celý rozsah sporné stavby nebyl stavebníkem prokázán a v neprokázaném rozsahu ani nebylo požádáno či úspěšně dosaženo dodatečného povolení stavby, musí stavební úřad přistoupit v tomto rozsahu k nařízení odstranění stavby. V tomto směru nestojí nad zákonem nejen obec, ale dokonce ani stát a v případě porušení stavebních předpisů na ně dopadají stejné povinnosti jako na kteréhokoliv jiného stavebníka „černé“ stavby.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

60. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil, a to jak pro dílčí nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tak i pro rozpor skutkových závěrů s obsahem správního spisu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Dalším důvodem je též nezákonnost právního posouzení, o němž se napadené rozhodnutí opírá (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).
61. Poté, co tento rozsudek nabude právní moci, bude žalovaný pokračovat v řízení o odstranění stavby a bude přitom podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným soudem. V dalším řízení žalovaný nejprve opětovně poučí obec o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Pakliže obec (stavebník nebo vlastník stavby) požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, bude na žalovaném, aby řízení o odstranění stavby přerušil a vedl řízení o podané žádosti. Bude-li stavba dodatečně povolena, žalovaný řízení o odstranění stavby zastaví podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Nebude-li však stavba dodatečně povolena a současně žalovaný na základě jiných, shora neposouzených důvodů setrvá na svém původním závěru, že k nařízení odstranění stavby nejsou splněny zákonné podmínky, vydá meritorní rozhodnutí podle § 67 správního řádu, v jehož výroku určí, že se odstranění stavby nenařizuje (tedy formou zvolenou v třetím prvostupňovém rozhodnutí). Proti takovému rozhodnutí by bylo přípustné odvolání, o které byli účastníci řízení při postupu podle § 66 odst. 2 správního řádu připraveni. Konečně pro případ, že žalovaný dospěje k názoru, že byly splněny důvody k nařízení odstranění stavby, bude postupovat podle § 129 odst. 2 stavebního zákona (tedy obdobně jako v druhém prvostupňovém rozhodnutí).
62. Pro úplnost soud uvádí, že neprováděl žalobkyni ani žalovaným navrhované důkazy, jelikož z převážné části jde o listiny, které jsou součástí správního spisu, z jehož obsahu soud bez dalšího vychází (správní spis není předmětem dokazování), dokazování zbylými listinami pak bylo nadbytečné.
63. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobkyni, která byla ve věci plně úspěšná, náleží náhrada nákladů řízení v celkové částce 11 228 Kč. Náhrada nákladů řízení je tvořena v dané věci zaplaceným soudním poplatkem v částce 3 000 Kč a dále náhradou nákladů právního zastoupení. Ty jsou tvořeny odměnou advokáta za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby) podle ustanovení § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 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 (dále jen „advokátní tarif“), k čemuž je dále třeba přičíst dvakrát režijní paušál po 300 Kč jako náhradu hotových výdajů zástupce podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Náklady právního zastoupení jsou dále navýšeny o náhradu za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 %, tj. ve výši 1 428 Kč.
64. Osobě zúčastněné na řízení soud nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť jí nebyla v řízení uložena žádná povinnost a nebyly shledány ani žádné okolnosti hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 15. dubna 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu