



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **obec Rantířov**, se sídlem Rantířov 78, Vyskytná nad Jihlavou, zast. Mgr. Petrem Šmídem, advokátem se sídlem Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M-KOVO s. r. o.**, se sídlem Rantířov 143, Rantířov, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčková 502/42, Brno, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2019, č. j. KUJI 51049/2019, sp. zn. OUP 1260/2019 Cí-2, v řízení o kasačních stížnostech a) žalovaného a b) osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 A 112/2019 - 85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného částku 6800 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Petra Šmída, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení **se zastavuje**.
- V. Žalobkyně, žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

- VI. Osobě zúčastněné na řízení **se vrací** část zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 4000 Kč, která jí bude vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející průběh řízení

[1] Předmětem přezkumu v projednávané věci je rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

[2] Magistrát města Jihlavy, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 21. 12. 2016, č. j. MMJ/SÚ/4719/2015-71, podle § 129 odst. 2 a 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), dodatečně povolil na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále jen „stavebník“) stavbu „Automatická linka alkalického zinkování a černění a zneškodňovací stanice odpadních vod“ na pozemcích parc. č. 53/47 a parc. č. st. 117, v katastrálním území Rantířov. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 3. 2017, č. j. KUJI 23412/2017, sp. zn. OUP 74/2017 Cí-2.

[3] K žalobě obce Rantířov Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 12. 11. 2017, č. j. 30 A 116/2017 - 346, obě výše uvedená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 7. 2018, č. j. 8 As 264/2017 - 174. Ve shodě s krajským soudem konstatoval, že předmětná stavba je v rozporu s územním plánem obce Rantířov.

[4] Stavební úřad následně vydal dne 30. 8. 2018 pod č. j. MMJ/SÚ/4719/2015-107 podle § 129 odst. 2 a 3 a § 115 stavebního zákona dodatečné povolení stavby „Přístavba haly v areálu společnosti MKOVO“ na pozemku parc. č. 53/47, k. ú. Rantířov, zahrnující následující objekty:

- SO.01 – přístavba zděného objektu na pozemku parc. č. 53/47 v k. ú. Rantířov, jednopodlažní objekt půdorysné velikosti 15,7 m x 9,25 m, výšky 6,8 m, provozně spojený s objektem na pozemku parc. č. st. 117 k. ú. Rantířov;
- SO.02 – opěrná stěna výšky 4,2 m z betonových tvárnic tl. 400 mm v délce 17 m na pozemku parc. č. 53/47 v k. ú. Rantířov;
- IO.01 – úpravy stávajících zpevněných ploch a komunikací na pozemku parc. č. 53/47 v k. ú. Rantířov,

příčemž vycházel ze zúžené žádosti ze dne 11. 5. 2018 o dodatečné povolení v tomto odstavci specifikovaných staveb (dále jen „přístavba haly“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 12. 2018, č. j. KUJI 93400/2018, sp. zn. OUP 337/2018 Cí-4, rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Stavební úřad vydal 1. 3. 2019 nové rozhodnutí o dodatečném povolení stavby přístavba haly č. j. MMJ/SÚ/4719/2015-116 (dále jen „rozhodnutí I. stupně“). Proti tomuto rozhodnutí opětovně podala žalobkyně odvolání, jež žalovaný rozhodnutím ze

pokračování

dne 2. 7. 2019, č. j. KUJI 51049/2019, sp. zn. OUP 160/2019 Cí-2 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a potvrdil rozhodnutí I. stupně.

[6] Krajský soud rozsudkem ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 A 112/2019 - 85 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby nelze vést mimo běžící řízení o odstranění stavby. Současně nelze řízení o odstranění stavby ukončit dříve, než bude do něj „vložené“ řízení o dodatečném povolení stavby ukončeno. Jinými slovy, o vedení zcela samostatného řízení o dodatečném povolení stavby není vůbec možné uvažovat. 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). Tato východiska správní orgány v nynějším řízení nerespektovaly. Rozhodnutí ze dne 1. 3. 2019, č. j. MMJ/SÚ/4719/2015-116, o dodatečném povolení tří stavebních objektů bylo vydáno mimo běžící řízení o odstranění stavby, neboť to bylo zastaveno usnesením ze dne 4. 5. 2017, č. j. MMJ/SÚ/5278/215-1-7, a ani po zrušení původního dodatečného stavebního povolení na všech pět objektů soudem nebyla obnova řízení o odstranění stavby povolena (viz usnesení o zastavení řízení o obnově ze dne 19. 9. 2018). V předcházejícím správním řízení tak došlo k hrubému porušení ustanovení o řízení před stavebním úřadem, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného, vyjádření žalobkyně a další vyjádření

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti akceptoval zrušovací důvod, že řízení o dodatečném povolení přístavby haly proběhlo mimo běžící řízení o odstranění přístavby haly, a tedy v rozporu s § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 stavebního zákona.

[9] Dále uvedl, že řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby vede stavební úřad ve fyzicky oddělených správních spisech, proto se v odvolacím procesu ve věci dodatečného povolení přístavby haly o existenci usnesení o zastavení řízení o odstranění stavby ze dne 4. 5. 2017 nedozvěděl. V odůvodnění rozsudku je správním orgánům vytýkáno, že neprovedly obnovu řízení o odstranění stavby zahájeného stavebním úřadem dne 24. 11. 2015 a ukončeného usnesením o zastavení řízení ze dne 4. 5. 2017. Stavební úřad obnovu řízení o odstranění stavby zahájil, ovšem zahájené řízení zastavil.

[10] Stěžovatel vyjádřil výhrady k neprodlenému vydání rozhodnutí o obnově řízení, k čemuž ho krajský soud zavázal. Nemožností provedení obnovy řízení o odstranění stavby, které bylo zastaveno procesním usnesením, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 93, a stavební úřad tento rozsudek akceptoval, když v odůvodnění svého usnesení o zastavení řízení o obnově ze dne 19. 9. 2018 uzavřel, že nelze obnovit řízení, jež bylo zastaveno procesním usnesením,

nikoliv rozhodnutím ve věci. Stěžovatel nadto tvrdí, že existuje způsob, jak nyní, v tento okamžik, vložit řízení o dodatečném povolení přístavby haly, zahájené podáním žádosti dne 26. 10. 2015 ve znění zúžené žádosti ze dne 11. 5. 2018, do řízení o odstranění přístavby haly. Stavební úřad může řízení o odstranění přístavby haly zahájit dle speciálního § 129 odst. 2 věty třetí stavebního zákona okamžitě. Pokud by tedy řízení o odstranění přístavby haly bylo zahájeno v současnosti, bude se datum podání žádosti o dodatečné povolení přístavby haly shodovat se dnem, jenž bude vyznačen na oznámení zahájení řízení o odstranění přístavby haly. Žádost o dodatečné povolení přístavby haly pak bude posuzována a bude o ní rozhodováno podle předpisů aktuálně platných. Takovým postupem bude zcela legitimně naplněn rozsudek krajského soudu. Pro nemožnost provedení obnovy řízení o odstranění stavby (zahájené dne 24. 11. 2015) svědčí i fakt, že již neexistuje předmět řízení, o kterém bylo řízení o odstranění staveb (5 objektů) zahájeno: chybí nádrž na odpadní vody, která nejenže nebyla fyzicky zahájena, ale s její realizací (protože souvisela provozně s automatickou linkou) se do budoucna ani nepočítá. Nyní projednáváné tři objekty, tj. přístavba haly, opěrná stěna a úpravy stávajících komunikací (v textu zde uváděná zkráceně „přístavba haly“), mohou existovat samy o sobě – tvoří se stavbou automatické linky propojený provozní celek. Z toho důvodu není na závalu, aby bylo z moci úřední zahájeno zvlášť řízení o odstranění přístavby haly, v rámci kterého proběhne řízení o jejím dodatečném povolení. Stejně tak je možné zahájit rovněž samostatným opatřením řízení o odstranění stavby automatické linky. Právní i faktickou spojitost automatické linky a přístavby haly nelze z podkladů ve správních spisech zjistit.

[11] Dle žalobkyně je kasační stížnost nepřipustná, neboť stěžovatel vznáší své námitky a výhrady pouze proti části odůvodnění napadeného rozhodnutí, které má obsahovat závazný pokyn soudu pro správní orgány do dalšího řízení. Stěžovatel akceptoval důvody výroku napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu je kasační stížnost dle § 104 odst. 2 soudního řádu správního nepřipustná, neboť směřuje jen proti důvodům rozhodnutí, správnost a zákonnost výroku nijak nezpochybňuje, naopak uvádí, že jej akceptuje, a souhlasí s ním.

[12] Žalobkyně se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Při přijetí formálního výkladu, jak jej prezentuje stěžovatel, tj. že obnova řízení není možná u řízení ukončených usnesením o zastavení řízení, by byla možnost ochrany subjektivních práv účastníků správních řízení (v tomto případě žalobkyně) značně omezena. U řízení ukončených jejich zastavením by neexistovala možnost nápravy způsobených skutkových vad. Přezkumné řízení je určeno pouze proti rozhodnutím, která jsou v rozporu s právními předpisy. Stěžovatel uvedl, že má existovat způsob jak nezákonnost napravit a vložit řízení o dodatečném povolení přístavby haly, a sice zahájit nové řízení o odstranění stavby. Tento argument je nesprávný. Předestřený postup nesleduje nápravu nezákonnosti, kterou správní orgány způsobily, ale opětovně se jedná o snahu správních orgánů zlegalizovat neoprávněný záměr stavebníka. Zahájením nového řízení o odstranění stavby stěžovatel nepochybně sleduje to, aby na nově zahájené řízení o odstranění neoprávněné stavby a na související řízení o dodatečném povolení se aplikovalo znění stavebního zákona účinné k dnešnímu dni, které je pro stavebníka co do jeho povinností a omezení beze sporu výhodnější a liberálnější, oproti znění stavebního zákona účinného ke dni zahájení původního řízení o odstranění stavby a původního řízení o dodatečném stavebním povolení. Nadto stěžovatelem navržený způsob se v podstatě ničím neliší od vadného a

pokračování

nezákonného postupu správních orgánů, pro které krajský soud zrušil správní rozhodnutí v této věci.

[13] Žalobkyně dále označila tvrzení stěžovatele, že předmětem správního a soudního řízení je přístavba haly, nikoliv automatická linka, za nepravdivé. Záměr stavebníka se týká umístění automatické linky galvanického zinkování a černění, takto také byla stavba stavebníkem označena, veškeré podklady, projektová dokumentace i vyjádření dotčených orgánů se vztahovaly právě k umístění a činnosti automatické linky.

[14] Stěžovatel v podání označeném jako „doplnění kasační stížnosti z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního“ uvedl, že v souvislosti s jinými postupy, které v průběhu času prováděl ve věcech týkajících se osoby zúčastněné na řízení, zjistil, že existovaly podklady, které, pokud by byly předloženy krajskému soudu, by zřejmě zapříčinily vydání zcela jiného výroku. Dříve vydaným opatřením ze dne 24. 11. 2015 zahájené řízení o odstranění stavby bylo totiž zastaveno usnesením ze dne 4. 5. 2017, č. j. MMJ/SÚ/5278/2015-1-7. Nutno poznamenat, že toto usnesení bylo vydáno pro stavbu „Změna stavby stávajícího objektu v areálu v obci Rantířov č. p. 143, spočívající ve vnitřních stavebních úpravách objektu za účelem umístění linky alkalického zinkování na pozemku p. č. st. 117 v k. ú. Rantířov“ a toto řízení měly správní orgány obnovit na pokyn krajského soudu vyslovený v napadeném rozsudku. Stěžovatel až nyní zjistil u stavebního úřadu, že ten řízení o odstranění samostatné stavby přístavby haly (jednoho objektu) zastavil usnesením ze dne 4. 5. 2017, č. j. MMJ/SÚ/4374/2015-1-13, a rovněž tak usnesením ze dne 4. 5. 2017, č. j. MMJ/SÚ/2848/2016-1-3, zastavil řízení o odstranění samostatné stavby opěrné stěny. Když byla dne 11. 5. 2018 žádost osoby zúčastněné na řízení zúžena na tři objekty, zahájil stavební úřad řízení o odstranění staveb těchto tří objektů (přístavby haly, opěrné stěny a areálových komunikací) opatřením ze dne 15. 5. 2018, č. j. MMJ/SÚ/2848/2016-1-5, a následně toto řízení přerušil do doby rozhodnutí o žádosti o dodatečném povolení stavby tří objektů. Stěžovatel má vzhledem k uvedenému za to, že řízení o dodatečném povolení přístavby dotčených objektů proběhlo v rámci řízení o odstranění dotčených staveb. Odpadl tak argument krajského soudu, že řízení o dodatečném povolení proběhlo mimo běžící řízení o odstranění přístavby haly. Skutečnost, že řízení o odstranění přístavby haly bylo zahájeno, avšak správní spis v této věci nebyl postoupen ani stěžovateli k vyřízení odvolání, ani krajskému soudu k řízení o správní žalobě, nemůže být důvodem pro závěr, že řízení o dodatečném povolení přístavby haly proběhlo mimo běžící řízení o odstranění přístavby haly. O existenci těchto úkonů obsažených v písemných opatřeních o zahájení řízení o odstranění stavby a o přerušení řízení o odstranění stavby se stěžovatel dozvěděl až nyní.

[15] Žalobkyně ve vyjádření k doplnění kasační stížnosti uvedla, že k tvrzením stěžovatele nelze přihlížet, neboť se jedná o skutečnosti, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí. Skutečnosti, které nyní stěžovatel tvrdí, mohl uplatnit již v řízení před krajským soudem. Podstatné porušení ustanovení o řízení, které mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (tj. nesrovnalosti ohledně postupu stavebních úřadů při změně rozsahu dodatečně povolované stavby jak v řízeních o odstranění stavby, tak i v řízení o dodatečném povolení stavby), namítala žalobkyně již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, v řízení odvolacím i ve správní žalobě. Nic stěžovateli nebránilo, aby svá tvrzení, která nyní přednáší, uplatnil již v řízení před krajským soudem.

[16] Žalobkyně dále doplnila svá tvrzení Zprávou o šetření veřejného ochránce práv ve věci nepovolené stavby části areálu kovovýroby v Rantířově ze dne 5. 10. 2020, č. j. KVOP-42166/2020, sp. zn. 4616/2020/VOP/DP. V této zprávě ombudsman uzavřel, že se správní orgány dopustily řady pochybení a nezákonností. Dále předložila Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ze dne 30. 11. 2020, č. j. KVOP-50292/2020, sp. zn. 4616/2020/VOP/DP, v němž veřejný ochránce práv odmítl úvahy stavebního úřadu jako nesprávné a nepodložené a uložil mu, aby bez zbytečného odkladu provedl kontrolní prohlídku (nejlépe předem neohlášenou) a dále postupoval v souladu se stavebním zákonem v intencích právního hodnocení, tedy aby nařídil odstranění stavby.

[17] V dalších vyjádřeních stěžovatel i žalobkyně vedli polemiku, zda zúžení žádosti o dodatečné povolení staveb mělo zastřít snahu o dodatečné povolení automatické linky alkalického zinkování. Vzhledem k předmětu řízení nepovažoval Nejvyšší správní soud za podstatné reprodukovat jejich obsah.

[18] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti žalovaného nevyjádřila.

III. Posouzení kasačních stížností

[19] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost podanou dne 26. 3. 2020 vzala výslovně zpět podáním ze dne 19. 5. 2020. Jelikož z podání (především pak z jeho označení) je zřejmé, že osoba zúčastněná na řízení v řízení o kasační stížnosti nechce pokračovat, posoudil Nejvyšší správní soud tento projev vůle jako zpětvzetí kasační stížnosti a podle § 47 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s. řízení zastavil.

[20] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti stěžovatele. Dle žalobkyně je kasační stížnost nepřipustná, neboť stěžovatel brojí pouze proti důvodům napadeného rozsudku (§ 104 odst. 2 s. ř. s.), ba dokonce s hlavním důvodem souhlasí.

[21] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou, neboť se stěžovatel (žalovaný) domáhá zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

[22] Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti stěžovatele v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, kterou stěžovatel uplatnil v doplnění kasační stížnosti ze dne 14. 8. 2020, doručeném dne 17. 8. 2020. Námitka je opožděná, neboť lhůta k doplnění kasační stížnosti uplynula dne 4. 6. 2020. Případnou vadou tohoto typu se však Nejvyšší správní soud musí zabývat i z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Pokud by totiž byl rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, nebylo by nezbytné zabývat se dalšími námitkami.

[24] Z rozsudku krajského soudu je zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Navíc z vlastní argumentace stěžovatele je patrné, že nesouhlasí se závěry krajského soudu. Konkrétní důvody

pokračování

nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku stěžovatel netvrdil a ani Nejvyšší správní soud takové pochybení neshledal. Rozsudek krajského soudu tedy je přezkoumatelný.

[25] Tvzení stěžovatele, že v souvislosti s jinými postupy, které v průběhu času prováděl ve věcech týkajících se osoby zúčastněné na řízení, zjistil, že existovaly podklady, které, pokud by byly předloženy krajskému soudu, by zřejmě zapříčinily vydání zcela jiného výroku, nespádají pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Zmatky ve vedení spisového materiálu správními orgány nezakládají nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu a nejsou důvodem pro jeho zrušení. Ustanovení § 17 odst. 1 správního řádu přitom ukládá správním orgánům povinnost vést řádně správní spis. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2011, č. j. 1 As 10/2011 - 122, správné vedení správního spisu je zásadní pro posouzení merita věci. Kvalita a úplnost správního spisu musí být akcentovány v průběhu celého řízení a je nejen na soudech, ale i na odvolacích orgánech, aby tomuto aspektu řízení věnovaly náležitou pozornost tak, aby nedocházelo k porušení právní jistoty účastníků řízení.

[26] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval jádrem věci, tedy zda lze rozhodnout o žádosti o dodatečné povolení stavby v okamžiku, kdy neprobíhá řízení o jejím odstranění.

[27] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2017) *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.* Podle odst. 2 citovaného ustanovení přitom *stavební úřad zahájí řízení o odstranění takové 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. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.*

[28] Podle § 129 odst. 3 citovaného zákona lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. 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.

[29] Účelem řízení o odstranění stavby vedeného podle § 129 odst. 1 stavebního zákona je uvedení právního a skutečného stavu do souladu se stavem existujícím před provedením stavby. Řízení o odstranění stavby zahajuje z úřední povinnosti stavební úřad; ten také odpovídá za úplnost skutkových zjištění nezbytných k prokázání existence zákonných předpokladů k vydání rozhodnutí o nařízení odstranění stavby a zároveň na něm leží důkazní břemeno. Odstranění stavby jako důsledek nezákonného stavu však z vůle zákonodárce není nezvratný. Vtělením § 129 odst. 2 do stavebního zákona zákonodárce umožnil, aby nezákonně realizované stavby byly za splnění v zákoně stanovených podmínek dodatečně povoleny. Tyto podmínky jsou vymezeny v § 129 odst. 3 stavebního zákona.

[30] Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je tedy dodatečné zhojení stavu spočívajícího v nerespektování zákona stavebníkem pod podmínkou, že dodatečně povolená stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací ani s cíli a záměry územního plánování. Je na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínek stanovených v § 129 odst. 3 stavebního zákona, přitom podklady je povinen předložit ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení (důkazní břemeno k prokázání splnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby leží na stavebníkovi). V řízení o dodatečném povolení stavby není stavebník nepovolené stavby oproti klasickému stavebnímu řízení zvýhodněn, práva účastníků řízení o dodatečném povolení stavby nejsou slabší než práva účastníků stavebního řízení probíhajícího v souladu se zákonem. Vlastníci sousedních pozemků a staveb na nich, jejichž vlastnické právo je prováděním nepovolené stavby dotčeno, mohou v řízení o dodatečném povolení stavby uplatňovat své výhrady proti nepovolené stavbě, okruh účastníků řízení o dodatečném povolení stavby je stejný jako ten v řádném stavebním a případně též územním řízení.

[31] Je však nutné mít na zřeteli, že po žadateli o dodatečné povolení stavby, který uvedené podmínky splní, nelze požadovat splnění podmínek dalších – v zákoně nestanovených. Takový postup oporu v zákoně nenachází. Důvody, které vedly stavebníka k zahájení stavby bez potřebného povolení či opatření (zda jde o jednání úmyslné, o nedbalost apod.), tedy nejsou podle zákona okolnostmi, které by měly být zohledněny při rozhodování o tom, zda bude stavba dodatečně povolena (k tomu srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 - 108). Odstranění stavby směřuje k navrácení území do původního stavu, není sankcí, která by se alternativně nabízela např. vedle pokuty za přestupek proti stavebnímu řádu (srovnej nálezy Ústavního soudu ze dne 8. dubna 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02; jakkoliv nálezy vychází z předchozí právní úpravy provedené zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, lze judikaturu ve vztahu k dodatečnému povolování staveb použít, neboť i podle předchozí úpravy bylo rozhodnutí o odstranění stavby následkem, jenž bez dalšího stíhal vlastníka stavby, pokud v řízení neprokázal podmínky pro její dodatečné povolení).

[32] Předmětem sporu je rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Jak je uvedeno výše, pohnutky, které vedly stavebníky k zahájení realizace stavby bez potřebného povolení, nejsou pro posouzení zákonnosti dodatečného povolení stavby relevantní.

pokračování

Oproti obecně ve správním řízení uplatňované zásadě materiální pravdy, kdy je za zjištění skutkového stavu v rozsahu dostatečném pro vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení odpovědný stavební úřad, leží v řízení o dodatečném povolení stavby tato odpovědnost na stavebníkovi.

[33] V rozsudku ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 - 87, Nejvyšší správní soud 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 souvisejí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být zahájeno vždy, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky. 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 doplnil, že řízení o dodatečném povolení stavby je svou povahou akcesorické k řízení o odstranění stavby. V rozsudku ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014 - 36, pak uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby je specifické tím, že je 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.

[34] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015 - 33, nelze vést řízení o dodatečném povolení stavby, aniž by před tím bylo zahájeno řízení o jejím odstranění, a není vůbec možné uvažovat o vedení zcela samostatného řízení o dodatečném povolení stavby v situaci, kdy žádost o dodatečné povolení stavby byla podána až po nabytí právní moci rozhodnutí o odstranění stavby. V rozsudku ze dne 21. 10. 2020, č. j. 9 As 207/2020-32, se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy žádost o dodatečné povolení stavby byla podána v rámci řízení o odstranění stavby, žádost byla zamítnuta a bylo nařízeno odstranění stavby, avšak následně došlo ke změně skutkových okolností (změna územního plánu) a žadatelka se domáhala provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dospěl k závěru, že řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby jsou sice vzájemně propojená, to však neznamená, že by bylo možné vydat nové rozhodnutí v řízení o odstranění stavby na základě žádosti o dodatečné povolení stavby. Dále uvedl, že „ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona upravuje postup stavebního úřadu v rámci klasického prvostupňového řízení o odstranění stavby a v jeho rámci zakotvuje provázanost řízení o dodatečném povolení stavby s řízením o odstranění stavby, která se projevuje např. tím, že 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. Zároveň je však rozhodnutí v obou řízeních samostatně napadnutelné odvoláním či žalobou, a nejedná se tedy o pouhé "řízení v řízení". (...) Propojenost obou řízení (o odstranění stavby a o dodatečném povolení stavby) není takového charakteru, aby znemožnila vést jedno řízení bez druhého i v případě postupu podle § 101 písm. b) správního řádu. Ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona podle názoru NSS nebrání samostatnému vedení nového řízení o dodatečném povolení stavby (na rozdíl od názoru stěžovatele), zároveň však neumožňuje novým rozhodnutím v řízení o dodatečném povolení stavby automaticky otevřít řízení o odstranění stavby, které bylo zahájeno z moci úřední (na rozdíl od názoru krajského soudu). Krajský soud i stěžovatel, ač s opačnými závěry, vycházel totiž ze stejného předpokladu, že obě řízení jsou natolik provázaná, že není možné vést řízení o dodatečném povolení stavby bez řízení o odstranění stavby. S tímto závěrem se NSS z výše uvedených důvodů neztotožňuje. Právní názor stěžovatele by ve svém důsledku způsobil úplné vyloučení možnosti vydání nového rozhodnutí v řízení o odstranění stavby, případně v řízení o dodatečném povolení stavby, zatímco naopak podle právního názoru krajského soudu by bylo možné vydat nové rozhodnutí v obou řízeních i bez splnění podmínek § 101 písm. b) správního řádu a bez jakéhokoliv časového omezení.“

[35] V nyní posuzovaném případě je však situace od obou výše citovaných rozsudků odlišná, neboť stavebník podal žádost o dodatečné povolení staveb v rámci běžícího řízení o odstranění těchto staveb. Stavební úřad vydal dodatečné povolení a řízení o odstranění staveb zastavil. Krajský soud však dodatečné povolení na základě žaloby žalobkyně zrušil z důvodu nesouladu s územním plánem a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Stavební úřad nevydal nové rozhodnutí ani neobnovil řízení o odstranění stavby. Stavebník v průběhu času podal novou žádost, která se týkala pouze tří (původně pěti) objektů. Této žádosti stavební úřad taktéž vyhověl, žalovaný rozhodnutí potvrdil, avšak krajský soud rozhodnutí zrušil, tentokrát z důvodu, že nelze vést řízení o dodatečném povolení stavby, aniž by probíhalo řízení o odstranění stavby (v podrobnostech viz body 2 až 6 tohoto rozsudku).

[36] Na základě všech výše uvedených skutečností posoudil Nejvyšší správní soud nyní projednávanou věc následovně.

[37] Řízení o dodatečném povolení stavby nelze zásadně vést bez běžícího řízení o odstranění stavby. Ačkoliv jsou obě řízení vzájemně provázaná, zároveň jsou v určité míře samostatná, neboť rozhodnutí, kterým nebyla stavba dodatečně povolena, je samostatným rozhodnutím, které lze napadnout odvoláním a poté žalobou (viz rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 As 108/2013 - 33). Obdobně lze napadnout i rozhodnutí o odstranění stavby. Ze stavebního zákona ani z jiného právního předpisu neplyne, že by po zrušení pravomocného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby soudem došlo k automatické obnově řízení o odstranění stavby, které bylo skončeno usnesením o zastavení řízení. V případě, že dojde ke zrušení rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, je tak na stavebním úřadu, aby obnovil řízení o odstranění stavby, v jehož rámci má být rozhodnuto o dodatečném povolení stavby. Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na názoru, že usnesení o zastavení řízení je rozhodnutím způsobilým zasáhnout do právní sféry účastníků řízení o odstranění stavby, a je proti němu přípustné odvolání. Konsekventně pak platí, že případně následně vydané rozhodnutí o odvolání může být předmětem soudního přezkumu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (např. rozsudek ze dne

pokračování

23. 4. 2020, č. j. 3 As 60/2019 - 39). Jak správně uvedl krajský soud, neobstojí závěr stavebního úřadu, že řízení o odstranění stavby nemohlo být v důsledku zrušení dodatečného povolení soudem obnoveno. Řízení o odstranění stavby totiž musí skončit věcným rozhodnutím, a to buďto dodatečným povolením stavby, anebo nařízením odstranění stavby, případně rozhodnutím, jímž nebude odstranění stavby nařízeno. Aby mohl stavební úřad po vrácení věci soudem pokračovat v řízení o dodatečném povolení stavby (v nynějším případě navíc na základě zúžené žádosti o povolení pouze tří stavebních objektů), byl povinen nejprve obnovit řízení o odstranění stavby. V jeho rámci by rozhodl o žádosti o dodatečné povolení a poté by rozhodnutím ve věci ukončil i řízení o odstranění stavby zahájené z úřední povinnosti.

[38] Krajský soud tak postupoval správně, když zrušil napadené rozhodnutí pro podstatné vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[39] Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že je vzhledem k předmětu řízení možné i řešení předestřené stěžovatelem, tedy zahájení nového řízení o odstranění staveb, pro které byla podána žádost o dodatečné povolení. Navíc je třeba upozornit na nedávný rozsudek krajského soudu ze dne 15. 12. 2021, č. j. 30 A 49/2021 - 140, proti kterému podali žalovaný i osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost vedenou pod sp. zn. 10 As 34/2022. Je tedy s podivem, proč žalovaný neučinil žádné jím předestřené kroky, když tvrdí, že ví, jak situaci napravit, a místo toho brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[41] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 3 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle odst. 1 výše zmíněného paragrafu, *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. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.* Podle jeho dost. 3 *žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.* Podle odst. 5 pak *osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.*

[42] Co se týče kasační stížnosti žalovaného, ten jako stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto s ohledem na § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.).

[43] Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti. Proto s ohledem na § 60 odst. 5 větu první s. ř. s. nemá na jejich náhradu právo (výrok II.).

[44] Žalobkyně ve věci úspěch měla, podle stejného ustanovení jí tedy přísluší právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti žalovaného (výrok III.). Žalobkyni, která v dané věci nevystupovala jako správní orgán, nýbrž jako územní samosprávná jednotka (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, se na ni tedy v nynější věci nevztahuje) a byla zastoupena advokátem, přiznal Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného za dva úkony právní služby (vyjádření ze dne 9. 6. 2020 ke kasační stížnosti žalovaného, vyjádření ze dne 2. 9. 2020 k doplnění kasační stížnosti žalovaného) v hodnotě 3100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], celkově tedy 6200 Kč. K tomu je nutno připočíst paušální částku 2 x 300 Kč (dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem je tedy stěžovatel (žalovaný) povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce za řízení o kasační stížnosti částku 6800 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud nepřiznal žalobkyni náklady za úkon spočívající v zaslání zpráv veřejného ochránce práv a za vyjádření ze dne 13. 1. 2021, neboť se přímo nedotýkaly merita věci.

[45] Řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení bylo zastaveno pro zpětvzetí kasační stížnosti. Osoba zúčastněná na řízení jako stěžovatelka ve věci této kasační stížnosti (§ 105 odst. 1, 1. alt. s. ř. s.), žalobce ani žalovaný (§ 105 odst. 1, 2. alt. s. ř. s.) proto s ohledem na § 60 odst. 3 větu první s. ř. s. nemají na náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti právo (výrok V.).

[46] Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o vrácení části zaplaceného soudního poplatku ve výši 4000 Kč osobě zúčastněné na řízení (výrok VI.). Dle § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích se soudní poplatek vrací ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým bylo o vrácení rozhodnuto.

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

V Brně dne 31. května 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu