



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **obec Rantířov**, Rantířov 78, zast. advokátem Mgr. Petrem Šmídem, Dvořákova 1927/5, Jihlava, proti žalovanému: **Magistrát města Jihlavy**, Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M – KOVO s.r.o.**, Rantířov 143, zast. advokátem JUDr. Radkem Ondrušem, Bubeníčкова 502/42, Brno, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2021, čj. 30 A 49/2021-140,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2021, čj. 30 A 49/2021-140, **se ruší** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V nynější věci se NSS zabývá případem automatické linky alkalického zinkování a černění v areálu společnosti M – KOVO, s.r.o. (osoba zúčastněná na řízení), v Rantířově u Jihlavy. Různé aspekty tohoto případu správní soudy posuzovaly již několikrát. Konkrétně nyní NSS řeší, zda nezařazení řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), týkající se právě této sporné linky, bylo nezákonným zásahem do práv obce Rantířov (žalobkyně) ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, věc *ŽAVES*.

[2] Aniž by NSS musel podrobně rozebírat celé pozadí již léta trvajícího sporu mezi (mimo jiné) obcí Rantířov, žalovaným a M – KOVO, připomíná jen několik „milníků“ v této věci. Společnost M – KOVO se od roku 2014 snaží uvést do provozu automatickou linku alkalického zinkování a černění v areálu v Rantířově. V roce 2016

získala pro stavbu (formálně pojmenovanou „Automatická linka alkalického zinkování a černění a zneškodňovací stanice odpadních vod“) dodatečné povolení od stavebního úřadu Magistrátu města Jihlavy. Krajský soud v Brně ale rozsudkem ze dne 12. 10. 2017, čj. 30 A 116/2017-346, rozhodl, že dodatečné povolení stavby bylo v rozporu s územním plánem obce Rantířov, a zrušil jej (i rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu). Rozsudek krajského soudu potvrdil NSS rozsudkem ze dne 25. 7. 2018, čj. 8 As 264/2017 - 174. Žádné jiné povolení ke stavbě na pozemku p. č. st. 117 v katastru Rantířova (kterého se týká právě řešená věc a na který bylo společně s pozemkem p. č. 53/47 vydáno toto původní dodatečné povolení) NSS známo není.

[3] Po prvních rozhodnutích správních soudů společnost M – KOVO upravila žádost o dodatečné povolení stavby tak, aby již nezahrnovala stavební objekty, které podle soudů byly v rozporu s územním plánem. V roce 2019 pak stavební úřad vydal nové dodatečné povolení (stavba byla tentokrát vymezena jako „Přístavba haly v areálu společnosti M-KOVO“, zahrnovala o dva stavební objekty méně a měla stát jen na pozemku p. č. 53/47, ne na p. č. st. 117). I v této fázi zasáhl krajský soud – rozsudkem ze dne 27. 2. 2020, čj. 30 A 112/2019-52, zrušil rozhodnutí krajského úřadu a vrátil mu věc k dalšímu řízení pro procesní pochybení (NSS pak kasační stížnost žalovaného zamítl rozsudkem ze dne 31. 5. 2022, čj. 2 As 97/2020 - 96). Postupem žalovaného se též opakovaně zabýval veřejný ochránce práv.

[4] Obec Rantířov se v nynější kauze opakovaně a různými způsoby domáhala zahájení řízení o odstranění stavby automatické linky. Dne 16. 4. 2021 zahájil stavební úřad řízení o odstranění stavby vymezené jako „Stavební úpravy v části objektu stávající haly na poz. st. č. 117 k.ú. Rantířov, za účelem instalace technologie automatické linky alkalického zinkování a černění“. Obci Rantířov ale takto vymezené řízení nestačilo a žalobou podle § 82 násl. s. ř. s. se u krajského soudu domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím (zjednodušeně řečeno) v nezahájení řízení o odstranění stavby automatické linky jako *takové*, nikoli jen stavebních úprav. Krajský soud podřadil žalobu pod situace, které vymezil rozšířený senát ve věci 6 As 108/2019, ŽAVES, a dal žalobkyni za pravdu. Podle krajského soudu spadá i automatická linka jako *taková* pod pojem „stavby“ podle § 2 odst. 3 stavebního zákona. Rozhodl proto, že „*nezahájení řízení z moci úřední o odstranění nepovolené stavby automatické linky alkalického zinkování a černění umístěné na pozemku parc. č. 117 v k. ú. Rantířov, v areálu Rantířov č. p. 143, je nezákonným zásahem*“, a přikázal žalovanému zahájit toto řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona do 30 dnů od právní moci rozsudku.

II. Shrnutí argumentů kasačních stížností a vyjádření žalobkyně

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti žalovaný (tedy stavební úřad Magistrátu města Jihlavy), a to z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a osoba zúčastněná na řízení (společnost M – KOVO), z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Obě kasační stížnosti se týkají především otázky, zda měl stavební úřad vést řízení o odstranění stavby (také) ohledně samotné automatické linky. Stavební úřad má za to,

pokračování

že takto řízení již od dubna 2021 vlastně vede, protože odstranění „stavebních úprav“ musí nezbytně vést k odstranění samotné automatické linky. Jinak vymezené řízení podle něj není potřeba. Podle společnosti M – KOVO dokonce jak samotné umístění linky, tak s ní spojené stavební úpravy byly jen „rozšířením výroby“, které stavební povolení nepotřebuje. Zároveň se M – KOVO vymezila proti tomu, že krajský soud v nynější věci připustil a projednal zásahovou žalobu.

[7] Žalobkyně (obec Rantířov) navrhuje kasační stížnosti zamítnout. Automatickou linku považuje za stavbu podle stavebního zákona, o níž se mělo vést řízení o odstranění stavby. Poukazuje též na rozsah úprav, které musela M – KOVO k umístění linky provést, i na rozměry samotné linky. Připomíná mj., že M – KOVO i stavební úřad již přes pět let nerespektují závěry krajského soudu ve věci 30 A 116/2017 (k dosavadnímu postupu stavebního úřadu a jeho opodstatněnosti si během nynějšího řízení žalovaný s obcí Rantířov vyměnili řadu dalších vyjádření, NSS zde však opakuje jen argumentaci skutečně podstatnou pro projednávanou věc).

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnosti jsou přípustné, mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobou oprávněnou. Jejich důvodnost NSS posoudil v mezích uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[10] Před obsáhlejším vypořádáním dvou kasačních námitek NSS nejprve uvádí, že námitka nepřezkoumatelnosti vznesená společností M – KOVO je nedůvodná. Rozsudek krajského soudu je odůvodněn srozumitelně, byť se s částí jeho závěrů NSS neztotožnil. Stejně tak skutečnost, že se krajský soud přiklonil na stranu žalobkyně, ještě neznamená, že snad bezmyšlenkovitě přejal její argumenty.

[11] Důvodná není ani námitka, že krajský soud nepožádal M – KOVO o souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání a že se následně jednání nekonalo. Krajský soud totiž osobu zúčastněnou vyzývá k tomuto vyjádření nemusel, text § 51 s. ř. s. váže rozhodnutí bez nařízení jednání jen na souhlas účastníků, tedy zde žalobkyně (obce Rantířov) a žalovaného. Ke stanovisku osoby zúčastněné může sice soud přihlídnout a jednání nařídit, vázán jím však není. Zde se však až do podání kasační stížnosti společnost M – KOVO ani nezmiňovala o tom, že by se jednání chtěla účastnit, v řízení o žalobě byla pasivní a k věci se ani nijak nevyjadřovala.

III. A. Obec Rantířov mohla podat zásahovou žalobu podle rozsudku ve věci ŽAVES

[12] Nejprve se NSS zabýval námitkami stěžovatelky, společnosti M – KOVO, proti samotnému podání zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. Společnost M – KOVO hned na několika místech v kasační stížnosti zpochybnila použití zásahové žaloby v této věci.

[13] NSS připomíná, že výše citovaným rozsudkem 6 As 108/2019, ŽAVES, rozšířený senát NSS umožnil soudní ochranu proti nezákonným zásahům spočívajícím v nezahájení

řízení z moci úřední. Ve věci ŽAVES připustil (za určitých podmínek) možnost podat zásahovou žalobu právě proti nezačínání řízení o odstranění stavby: „*Ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 stavebního zákona nezačíná řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.). Vyhoví-li soud takové žalobě, určí, že nezačínání řízení z moci úřední je nezákonným zásahem, a současně přikáže stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona*“ (ŽAVES, bod 116). Zásahovou žalobu tedy bylo možno v nynější věci využít.

[14] K námitkám ohledně alternativy v podobě civilního soudního řízení lze opět odkázat na rozsudek rozšířeného senátu ve věci ŽAVES. V první řadě rozšířený senát dovodil, že možnost podat zásahovou žalobu proti nezačínání řízení z moci úřední je nezávislá na možnostech obrany proti „černé stavbě“ v civilním řízení (proto ani není potřeba pro přípustnost zásahové žaloby vyčerpat prostředky obrany, které by, byť hypoteticky, v té které situaci nabízelo občanské právo, srov. ŽAVES, bod 85). Zadruhé, rozšířený senát své závěry omezil jen na některé situace. Především může zásahovou žalobu využít jen ten žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu, který v rozporu se zákonem nezačíná řízení z moci úřední. K podání zásahové žaloby tedy není oprávněn ten, kdo by se *nemohl* bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít. Typicky půjde o třetí osoby (např. poškozeného, jiného obviněného atd.) v řízení o přestupku, kterým M – KOVO argumentovala („*Například poškozený se tak nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení proti podezřelému z přestupku, neboť poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se totiž odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného.*“ - blíže ŽAVES, body 83-84).

[15] NSS připomíná, že předpokladem pro podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je to, že žalobce myslitelně *tvrdí* zásah do svých veřejných subjektivních práv. To v nynější věci (viz níže) obec Rantířov splnila a proti případnému rozhodnutí o neodstranění stavby (resp. nenařízení odstranění stavby) by se patrně bránit mohla. Není potřeba, aby současně žalobce byl účastníkem správního řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo (byť stavební úřad v nynějším řízení obec Rantířov za účastníka považoval).

[16] Jediný rozdíl mezi nynější věcí a situací posuzovanou v rozsudku ŽAVES tak je odlišná role žalobce – tím není vlastník pozemku, na kterém je postavena černá stavba, ale obec bez „vlastního“ stavebního úřadu, která se snaží prosazovat svůj územní plán (byť, jak vyplývá ze spisu, je zároveň vlastníkem sousedních pozemků). Sama obec v žalobě uvedla, že od počátku řízení brání zájem občanů obce na pohodě bydlení a ochraně veřejného zdraví či životního prostředí v obci, a především že chrání „*regulativy vlastního územního plánu obce, který v předmětné lokalitě připouští pouze drobnou a řemeslnou výrobu*“ (srov. bod 40 žaloby).

[17] NSS připomíná, že obec nelze redukovat na jednotku odtrženou od vlastních obyvatel. Obec má nezastupitelnou úlohu např. při ochraně zdravého životního prostředí

pokračování

obyvatel; obecně řečeno má také aktivní legitimaci v řízeních o správních žalobách, která toto právo chrání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *Dobřežovice/Čestlice*, body 41 a 48).

[18] Právo *obce* podat zásahovou žalobu podle doktríny *ŽAVES* připustil NSS krátce po vydání rozsudku rozšířeného senátu, a to v rozsudku ze dne 11. 5. 2021, čj. 10 As 8/2020-45, *obec Veselíčko*, bod 27 (podle kterého by se obec mohla k ochraně svých obyvatel zásahovou žalobou domáhat např. zahájení řízení o zrušení dobývacího prostoru podle § 28 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona).

[19] Spor mezi obcí Rantířov a stavebním úřadem se vede v jednoduché rovině. Obec tvrdí, že nemá jak dodržování *svého* územního plánu prosazovat a že stavební úřad nečinností (nezahájením řízení o odstranění stavby) zasahuje do práva obce na samosprávu (ke vztahu územního plánu a práva obce na samosprávu srov. rozsudek ze dne 22. 4. 2021, čj. 4 As 118/2020-52, *město Pec pod Sněžkou*, body 69-70). NSS připomíná, že stavební úřad nemá podle § 129 odst. 2 stavebního zákona prostor k uvážení, zda řízení o odstranění stavby zahájí, či nikoli. Pokud během tohoto řízení stavebník požádá o dodatečné povolení stavby, může být obec účastníkem tohoto řízení a následně se může proti případnému dodatečnému povolení stavby bránit správní žalobou (což koneckonců obec Rantířov několikrát úspěšně provedla).

[20] Ani se splněním dalších podmínek podle rozsudku *ŽAVES* není v této věci potíže. Obec Rantířov se před podáním zásahové žaloby domáhala zahájení řízení o odstranění stavby jak podnětem podle § 42 správního řádu, tak podnětem nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 2 správního řádu (srov. bod 15 rozsudku krajského soudu a č. 1. 40 a 61 soudního spisu).

III. B. Krajský soud vymezil nezákonný zásah nedostatečně

[21] Dále se NSS věnoval otázce, kterou v kasačních stížnostech vznesli oba stěžovatelé. Krajský soud podle nich nesprávně rozhodl o nezákonném zásahu spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby – každý ze stěžovatelů ale uvedl částečně odlišné důvody.

[22] Společnost M – KOVO namítla ve zkratce to, že v nynější věci nepotřebovala *vůbec žádné* stavební povolení či souhlas stavebního úřadu. Instalace výrobní linky podle ní nespadá pod pojem „stavby“ podle stavebního zákona, nejde ani o změnu v užívání stavby podmíněnou rozhodnutím stavebního úřadu. Umístění linky podle M – KOVO nemá žádné dopady na okolí. Samotné stavební úpravy jsou podle M – KOVO taktéž nepodstatné a nevyžadovaly stavební povolení – stavební úřad je podle ní „běžně toleruje“. V kasační stížnosti však také M – KOVO upozornila, že výklad, který použil krajský soud, by vyprázdnil smysl § 126 stavebního zákona.

[23] Stavební úřad naopak vedl námitky z velké části jiným směrem. V kasační stížnosti (a především v následných vyjádřeních, ve kterých svou pozici vyjasnil) totiž tvrdí, že řízení o odstranění stavby, které zahájil 16. 4. 2021 a jehož předmětem byly „*Stavební úpravy v části objektu stávající haly na poz. st. č. 117 k.ú. Rantířov, za účelem instalace*

technologie automatické linky alkalického zinkování a černění“, již postačovalo k tomu, co po něm chtěl v nyní napadeném rozsudku krajský soud. Vysvětluje, že společnost M – KOVO již od první žádosti o stavební povolení používala termín „stavba automatické linky“ pro sérii jednotlivých stavebních objektů. Jedním z těchto stavebních objektů byly, zjednodušeně řečeno, právě „*stavební úpravy za účelem umístění automatické linky*“. Tímto termínem proto stavební úřad vymezil předmět řízení o odstranění stavby zahájené 16. 4. 2021. V nynější věci však stavební úřad nepovažuje linku za stavbu v „přesném slova smyslu“, za samostatné stavební dílo, ale nanejvýš za *změnu dokončené stavby* spočívající ve *stavebních úpravách*. Linku totiž M – KOVO umístila do výrobní haly, která je sama o sobě již stavbou.

[24] Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí *veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání*. Podle § 2 odst. 4 téhož zákona se stavbou rozumí *podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby* a podle § 2 odst. 5 písm. c) je změnou dokončené stavby (mimo nástavby a přístavby) též *stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby*.

[25] Na pojem „stavba“ pak logicky navazuje řízení o odstranění stavby. Podle § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 stavebního zákona *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabízející anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*.

[26] Od stavby (i v podobě stavebních úprav) podle stavebního zákona je potřeba odlišit *změnu v užívání stavby*. Tou je podle § 126 odst. 2 stavebního zákona *změna v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení, ve způsobu výroby nebo v jejím podstatném rozšíření a změna v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, nebo změna doby trvání dočasné stavby nebo změna dočasné stavby na stavbu trvalou*. Taková změna je *přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu*.

[27] Na případy nepovolených změn v užívání stavby pak pamatuje § 134 odst. 5 stavebního zákona: *pokud není stavba užívána k povolenému účelu nebo stanoveným způsobem anebo je užívána bez povolení, vyzve stavební úřad vlastníka stavby, aby nepovolený způsob užívání stavby bezodkladně ukončil. Současně jej poučí o postupu podle § 126 a 127. Není-li výzvě vyhověno, stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým užívání stavby zakáže. Rozhodnutí je prvním úkonem v řízení, odvolání proti němu nemá odkladný účinek* (zvýraznění doplnil NSS).

[28] Jak již NSS výše uvedl, povahou automatické linky z pohledu stavebního zákona se zabýval už krajský soud v rozsudku 30 A 116/2017 (následně potvrzeném NSS). Na tento rozsudek koneckonců opakovaně odkazoval i v nyní napadeném rozsudku krajský soud a obec Rantířov v řadě svých vyjádření. Jak ale níže NSS vysvětluje, krajský soud nyní vyložil svůj dřívější rozsudek jen částečně správně. Zatímco z rozsudku 30 A 116/2017 jasně plyne, že záměr automatické linky vyžadoval nějakou formu povolení

pokračování

ze strany stavebního úřadu, totéž neplatí o tezi krajského soudu, že sama automatická linka je stavbou podle § 2 odst. 3 stavebního zákona.

[29] Jak mnohokrát upozornil stavební úřad, záměr společnosti M – KOVO (pojmenovaný jako „automatická linka“) tvořilo původně celkem pět stavebních objektů. Prvním z nich byl i původní objekt SO.01 pojmenovaný jako „změna stavby stávajícího objektu na pozemku parc. č. st. 117 v kat. území Rantířov, spočítávající ve vnitřních stavebních úpravách, za účelem umístění technologie automatické linky“ (naopak samotná výrobní linka, resp. její instalace, jako součást záměru uvedena nebyla).

[30] Krajský soud ve věci 30 A 116/2017 v první řadě dovodil, že „instalace provozní linky tohoto druhu v budově, kde se dlouhodobě žádná linka nenacházela, nepochybně představovala změnu v účelu užívání stavby, v jejím provozním zařízení a změnu v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí, která je přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu“ (s. 18 cit. rozsudku, zvýraznění doplnil NSS). Krajský soud tedy instalaci výrobní linky podřadil pod pojem změny v užívání podle § 126 odst. 2 stavebního zákona – na který též dále výslovně odkázal. Zadruhé krajský soud uvedl, že „stavební úpravy pro takovouto změnu v užívání stavby, kterými se zasáhlo do nosných konstrukcí, bylo možné povolit toliko po projednání ve stavebním řízení a vydat na ně stavební povolení“ (tamtéž, zvýraznění opět NSS).

[31] Na základě těchto dvou úvah (společně s posouzením dalších stavebních objektů, které jsou ale nyní nepodstatné) krajský soud rozhodl, že „záměr společnosti M - KOVO tak, jak byl stavebnímu úřadu předložen a popsán ve výroku prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu, vyžadoval ke své realizaci vydání stavebního povolení“. NSS tyto závěry v rozsudku 8 As 264/2017, kterým zamítl kasační stížnost taktéž stavebního úřadu a společnosti M – KOVO, nijak nekorigoval.

[32] Pochopitelně tak s ohledem na předchozí rozsudky správních soudů nemůže být úspěšná většina kasačních námitek M – KOVO. Stavební úpravy v její výrobní hale v žádném případě nejsou jen nepodstatnými a „běžně tolerovanými“ úpravami, nevyžadujícími souhlas či povolení stavebního úřadu. Společnost M – KOVO se v podstatě pokoušela znovu otevřít otázky, které již správní soudy vyřešily.

[33] Jinak je tomu ale v případě argumentace stavebního úřadu (a menší části námitek M – KOVO, především ohledně § 126 stavebního zákona). NSS totiž souhlasí s tím, že krajský soud neposoudil přesně povahu automatické linky jako takové.

[34] NSS znovu připomíná argumentaci krajského soudu. Ten několikrát odkázal na rozsudek 30 A 116/2017 a z něj jen stručně dovodil, že „automatická linka alkalického zinkování a černění není technologií, nýbrž stavbou dle § 2 odst. 3 stavebního zákona, jejíž umístění vyžaduje stavební úpravy do nosných konstrukcí stavby, proto pro ni bylo nutné vydat stavební povolení [§ 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona a contrario]“ (bod 23 napadeného rozsudku, zvýraznění doplnil NSS). Předmět řízení o odstranění stavby zahájeného v dubnu 2021 ale samotnou linku podle krajského soudu nepokrýval. Tato úvaha krajského soudu pomíjí několik věcí.

[35] Zaprvé, mezi situací, kdy se obec Rantířov domáhala zrušení dodatečného povolení stavby (tj. ve věci 30 A 116/2017), a současnou situací, kdy žádá odstranění automatické linky *skrze řízení o odstranění stavby*, je podstatný rozdíl. V prvním případě stačí, zjednodušeně řečeno, najít *jednu* chybu v povolení, *jeden* důvod, proč záměr neměl stavební úřad povolit (jako například to, že stavební úpravy prováděné za účelem následného osazení haly výrobní technologií byly v rozporu se stavebním plánem). V druhém případě je však potřeba pozorně a podrobně zkoumat, co vše je „stavbou“ podle § 2 stavebního zákona a co všechno může stavební úřad nařídit odstranit *právě v tomto řízení*.

[36] Zadruhé, i když jsou definice stavby podle § 2 odst. 3, potažmo stavebních úprav podle § 2 odst. 5, stavebního zákona vágní, ne každé technické či provozní zařízení, které se instaluje do uzavřeného prostoru, musí být nutně stavbou či stavební úpravou. Pokud by tomu tak bylo, každá (i sebelepší, prostorná a konstrukčně nedotčená) výrobní hala by při vnitřní reorganizaci vyžadovala stavební povolení (a naopak, skrze odstranění stavby by bylo v podstatě možné nařídit vystěhování), nemluvě o tom, co by to znamenalo pro jiné (např. obytné) prostory. Mnohdy však stavebník „jen“ stavebně upraví již existující stavbu a následná instalace zařízení je pak samostatným krokem, během kterého, s nadsázkou, zařízení jen přišroubuje a zapne do zásuvky. K odlišení „pouhého“ provozního či technického zařízení od stavby je proto *především pro účely nařízení odstranění stavby* přistupovat pečlivě, s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti, a ideálně s posouzením projektové dokumentace, je-li k dispozici. Poté může ať už stavební úřad či soud dojít k závěru, že je zařízení samo o sobě stavbou či že je součástí stavebních úprav (např. na základě toho, že instalace zařízení je dodávána samostatně, stojí mimo projektovou dokumentaci). To samozřejmě neznámá, že proti instalaci technologie, která nemá v již existující stavbě co dělat (např. proto, že již instalace posouvá využití stavby daleko za to, co povoluje územní plán), není obrany – k tomu však dále.

[37] Jak již NSS výše uvedl, v nynější věci byl v řízení o dodatečném povolení stavby termín „automatická linka“ používán jen jako zastřešující jméno pro několik dílčích stavebních objektů. Mezi nimi samotná instalace linky zmíněna nebyla (to byl jen účel jednoho ze stavebních objektů – stavebních úprav; viz výše bod [29]). Podle podkladů, které má NSS k dispozici, *až do nynějšího řízení o kasační stížnosti* stavební úřad trval na tom, že instalace linky není ani stavební úpravou, ale případně jen změnou v užívání stavby podle § 126 stavebního zákona (srov. vyjádření žalovaného na č. l. 110 spisu krajského soudu). Jinak řečeno, NSS není známo, že by stavební úřad v rámci správního řízení sám osazení linky posoudil jinak než jako změnu stavby spočívající v instalaci technologie. Stejně tak NSS nyní nemá k dispozici projektovou dokumentaci k záměru automatické linky (součástí správního spisu k řízení o odstranění stavby nebyla, krajský soud ji k dispozici též neměl a navíc rozhodoval bez nařízení jednání; jedinou zmínkou o projektové dokumentaci k automatické lince v nynější věci je opožděné vyjádření obce Rantířov z prosince 2021, ve kterém se uvádí, že linka byla součástí samostatné dodávky a měla samostatnou složku projektové dokumentace).

[38] Jediné relevantní podklady, které NSS má, jsou fotografie výrobní linky (kterou tvoří různé vany, potrubí, ale patrně k ní patří i oddělené pohyblivé části na kolečkách).

pokračování

Z nich ale podle NSS nelze jednoduše určit povahu linky. Z popisu stavebních úprav z vyjádření jednotlivých účastníků (tj. např. vybourání příček a části podlahy, zavedení jímek apod.) také jasně neplyne, že by samotná linka byla nedílnou součástí stavebních úprav (spíše naopak). Také rozhodnutí k zahájení řízení o odstranění stavby z dubna 2021 je na slovo skoupé (v podstatě obsahuje jen předmět řízení).

[39] V takovém případě ale krajský soud měl svůj závěr o tom, že samotná automatická linka je stavbou, odůvodnit podrobněji (opět srov. bod [34]), případně za účelem dokazování nařídit jednání. Jeho dosavadní argumentace není s ohledem na výroky jeho rozhodnutí dostatečná (krajský soud přikázal zahájit řízení o odstranění *stavby* automatické linky).

[40] Nutno totiž dodat, že ani v rozsudku 30 A 116/2017 krajský soud neřekl, že by automatická linka *jako taková* byla stavbou podle § 2 odst. 3 stavebního zákona, tím méně, že by to řekl jednoznačně (opačně bod 23 napadeného rozsudku). Naopak, ve věci 30 A 116/2017 krajský soud sice dospěl k tomu, že jak stavební úpravy, tak instalace linky vyžadují *nějaké* přivolení stavebního úřadu, ale z důvodů, které se nekryjí s nynějšími úvahami krajského soudu (srov. výše bod [30]).

[41] To, že rozhodnutí žalovaného (které potvrdilo dodatečné povolení stavby) krajský soud rozsudkem ve věci 30 A 116/2017 zrušil pro rozpor s územním plánem, na výše uvedeném nic nemění. Podle § 110 odst. 1 stavebního zákona musí žádost o stavební povolení obsahovat mj. *základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění* - o účelu stavebních úprav koneckonců hovořil již samotný název stavebního objektu. Dodatečné povolení stavby - stavebních úprav - tedy bylo možné zrušit pro rozpor s územním plánem, byť jejich součástí nemusela být samotná instalace linky.

[42] Ani z odkazu na to, že stavební úpravy zasahují do nosných konstrukcí výrobní haly, neplyne, že je samotná linka stavbou. Podle § 103 odst. 1 písm. d) a § 104 odst. 1 písm. k) stavebního zákona to pouze znamená, že takové *stavební úpravy* vyžadují stavební povolení a nepostačí u nich ohlášení stavebnímu úřadu. NSS ale opakuje, že instalace technologie může být i tak na stavebních úpravách nezávislá (výše bod [36]).

[43] Bude tedy na krajském soudu, aby v dalším řízení buď doplnil dokazování ohledně povahy automatické linky, či žalobu zamítl.

[44] NSS však považuje za potřebné doplnit několik dalších úvah.

[45] Prvně, výše uvedené nedává prostor pro obcházení územního plánu obce Rantířov. Cílem NSS rozhodně není obci brát možnost obrany proti provozu ve výrobní hale, který je v rozporu s územním plánem. Jak uvádí stavební úřad (a NSS ho v tom bere za slovo), automatická linka v současné podobě nemůže ve výrobní hale po odstranění stavebních úprav zůstat (po odstranění jímek apod. tam jednoduše nemůže být). Problém s případnou instalací zařízení, které není stavbou podle § 2 odst. 3 či nespadá pod pojem stavební úpravy, lze řešit jinak.

[46] Takový zásah může (a často bude) vyžadovat schválení změny užívání stavby stavebním úřadem podle § 126 stavebního zákona (koneckonců, trefně na tuto skutečnost upozorňují jak stavební úřad, tak M – KOVO). Jak již krajský soud uvedl ve věci 30 A 116/2017, je to i případ nynější automatické linky. Neschválené změny užívání stavby je možné řešit v řízení podle § 134 odst. 5 stavebního zákona, k jehož zahájení mohou podat jednotlivci či obec podnět (třebas i s podnětem k odstranění nepovolené stavby či stavebních úprav).

[47] Je pravda, že NSS v minulosti dovodil, že řízení o zákazu užívání stavby (od 1. 1. 2018 již i výslovně upravené právě v § 134 odst. 5 stavebního zákona) je řízením zahajovaným z moci úřední a není možné se jeho zahájení domáhat zásahovou žalobou. Učinil tak ale právě s argumentací, kterou rozšířený senát ve věci *ŽAVES* překonal (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2018, čj. 8 As 121/2018 - 30, body 12-16). Po rozsudku ve věci *ŽAVES* tedy nic pojmově nebrání tomu, aby se ve vhodných případech mohli žalobci domáhat zahájení řízení o zákazu užívání stavby podle § 134 odst. 5 právě zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. (opět, budou-li pro to podmínky, i současně s domáháním se zahájení řízení o odstranění stavby).

[48] Konečně, byť nyní NSS rozsudek krajského soudu ruší a vyhovuje kasačním stížnostem, neznamená to, že by schvaloval postup stavebního úřadu v celé této širší kauze. Krajský soud má pravdu, že již v rozsudku 30 A 116/2017 bylo postaveno najisto, že stavební úpravy provedené ve výrobní hale nemůže stavební úřad dodatečně povolit. Od té doby již mělo být řízení o odstranění stavby dávno ukončeno. NSS věří, že stavební úřad v souladu s principy dobré správy bude svůj postup jasně směřovat k tomuto cíli.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] NSS proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. srpna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu