



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hlušíka, Ph.D., ve věci

žalobce: RNDr. Z. K., Ph.D.

proti

žalovanému: Krajský úřad Moravskoslezského kraje
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

o žalobě na přezkum rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2020 č. j. MSK 58185/2020, ve věci dodatečného povolení stavby

takto:

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 10. 7. 2020 č. j. MSK 58185/2020 a rozhodnutí Městského úřadu Studénka ze dne 23. 3. 2020 č. j. MS 2631/2020/SŘÚPaR/Kl se **zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2020 č. j. MSK58185/2020, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Studénka ze dne 23. 3. 2020 č. j. MS 2631/2020/SŘÚPaR/Kl, kterým bylo vydáno dodatečné povolení stavby „SO 6421 Přeložka přípojky VN pro firmu Malbel v km 5,150“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, vše v k. ú. X (dále jen „předmětná stavba“).

2. V podané žalobě žalobce vymezil tyto žalobní body:

- 1) Řízení o dodatečném povolení stavby je neoprávněné, neboť stavebník nedodal požadované podklady do 31. 12. 2018. Dne 17. 12. 2018 podal stavebník žádost o prodloužení lhůty k doplnění podkladů, kterou však dne 25. 1. 2019 vzal zpět. Nesplnil tak požadavek dodání dokladů do 31. 12. 2018 a další běh řízení o dodatečném povolení stavby je protiprávní. Žalobce nesouhlasí se zdůvodněním správního orgánu I. stupně, že dne 25. 1. 2019 podal stavebník žádost o přerušení řízení. Tato žádost byla podána až po termínu a poté, co požadované doklady nebyly do 31. 12. 2018 předloženy. O žádosti o prodloužení lhůty ze dne 17. 12. 2018 nebylo správním orgánem rozhodnuto a následně byla stavebníkem vzata zpět.
- 2) Správní orgán I. stupně nesprávně aplikoval bod 12 přechodných ustanovení zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánu a stavebním řízení (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů a některé související zákony (dále jen „novela č. 350/2012 Sb.“). Správní orgán I. stupně byl povinen vycházet z právní úpravy platné v době zahájení řízení o odstranění stavby a vyžadovat po stavebníkovi i podklady potřebné pro stavební povolení.
- 3) Zdůvodnění správního orgánu I. stupně, že stavbu lze vyvlastnit, je mylné. Žalobce nikdy nedal souhlas s uskutečněním záměru ve smyslu ust. § 86 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“). Žalobce rovněž poukázal na to, že v daném případě je distribuční soustava zřizována pro soukromou firmu Malbel, a ČEZ Distribuce a. s. není vlastníkem této distribuční soustavy, což je v rozporu s ust. § 2 odst. 2 písm. a) bod 1. zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), v platném znění (dále jen „energetický zákon“). Správním orgánem I. stupně ani stavebníkem nebyl veřejný zájem prokázán. Pouhé konstatování, že předmětná stavba je součástí stavby pozemní komunikace D47, Hladké Životice – Bílovec, je nedostačující a nezakládá se na pravdě. Skutečnost, že vedení předmětné stavby přes pozemky žalobce je ekonomicky výhodnější a méně nákladné, není veřejným zájmem. Žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 198/95 a sp. zn. IV. ÚS 611/05.
- 4) Správní orgán I. stupně se nezabýval navrženými alternativami vedení trasy VN, kdy sám stavebník uvedl další možnosti, jak lze napojení firmy Malbel provést alternativně a také žalobce navrhoval alternativní řešení.
- 5) Žalobce nesouhlasí s tvrzením, že jeho pozemek lze pro účely stavby vyvlastnit. V daném případě nejsou naplněny podmínky stanovené § 3 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), v platném znění (dále jen „zákon o vyvlastnění“), neboť není dán veřejný zájem.
- 6) Již v dřívějších rozsudcích správních soudů v této věci bylo uvedeno, že pro nynější stavbu existuje platné územní rozhodnutí, jímž se měl stavebník řídit a neexistuje územní rozhodnutí ve vztahu k pozemkům žalobce, které je nezbytné pro následné vyvlastňovací řízení. Žalobce má za to, že bylo-li vyvlastňovacím úřadem již jednou

rozhodnuto, že pozemek pro předmětnou stavbu vyvlastnit nelze, není možné věc znovu projednávat, což by mělo vést stavební úřad k závěru, že pozemky nelze vyvlastnit, a už proto stavba neměla být dodatečně povolena. Touto námitkou se správní orgán I. stupně řádně nezabýval.

- 7) Po celou dobu správního řízení byla stavba přeložky vedena na základě výkresové dokumentace jako zemní kabelové vedení VN, čímž byli účastníci řízení a dotčené orgány uvedeny v omyl, neboť stavebník dne 9. 1. 2020 doložil jiné situační výkresy C1, C2 a C3. Podle žalobce však k těmto podkladům nelze přihlédnout, neboť byly předloženy po koncentraci řízení.
- 8) Stavebník podal dne 23. 1. 2018 žádost o dodatečné povolení stavby. Žalobce s odkazem na § 129 odst. 2 stavebního zákona namítl, že stavebník nedodržel zákonnou 30 denní lhůtu k podání žádosti. Řízení o jeho žádosti proto mělo být zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“). Ani touto námitkou se správní orgán I. stupně řádně nezabýval.
- 9) Žádost o dodatečné povolení stavby byla podána po koncentraci řízení, která nastala ke dni prvního ústního jednání ve věci, tj. 8. 4. 2014, kdy také bylo vše potřebné vyřešeno. Stavební úřad již nebyl oprávněn zahájit další řízení a jeho postup je zmatečný
- 10) Na předmětnou stavbu bylo vydáno platné územní rozhodnutí dne 8. 12. 2004, podle kterého má stavba vést mimo pozemek žalobce. Proto mělo dojít k nařízení odstranění stavby, kterou stavebník provedl na pozemcích žalobce.
- 11) Stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby opakovaně. Svou první žádost podal dne 19. 8. 2011 a bylo o ní pravomocně rozhodnuto. Opakované podání představuje zjevné zneužití práva a obstrukci. Hlavním cílem stavebníka je zdržovat řízení o odstranění stavby. Zamítnutí této námítky správním orgánem I. stupně nemá oporu v zákoně.
- 12) Na základě rozhodnutí o nepovolení dodatečné stavby ze dne 18. 1. 2018 žalobce nabyl právo dobré víry, že stavbu nelze povolit a tedy, že bude podle zákona odstraněna. To však stavební úřad nenařídil. Situaci nelze zhojit novou žádostí o dodatečné povolení stavby a přerušením řízením o odstranění stavby. Tím je potlačováno právo žalobce na odstranění stavby. Bylo-li již dříve ve věci rozhodnuto, nelze vydat nové rozhodnutí a má se pokračovat v řízení o odstranění stavby. Ani tato námitka nebyla řádně vypořádána.
- 13) Stavební úřad nevydal rozhodnutí o odstranění stavby v zákonné lhůtě (§ 71 správního řádu), čímž zapříčinil, že stavebník mohl podat opakovanou žádost o dodatečné povolení stavby. Pokud by stavební úřad rozhodl o odstranění stavby bez zbytečného odkladu, stavebník by již opakovanou žádost o dodatečné povolení stavby podat nemohl, takže by současná situace vůbec nenastala.
- 14) Veškerá stanoviska či rozhodnutí dotčených orgánů jsou vydána na základě projektové dokumentace, která uvádí, že se jedná o zemní kabelové vedení VN, takže nemohou být podkladem prvostupňového rozhodnutí, které dodatečně

povoluje nadzemní přípojku VN. Mnohá stanoviska či rozhodnutí také pozbyla platnosti.

- 15) Jelikož stavebník nemá zajištěn vstup a vjezd ke stavbě na žalobcově pozemku, nemůže stavbu zde umístěnou řádně udržovat a opravovat. Předmětnou stavbu by proto mělo být zakázáno užívat, neboť je bez řádné kolaudace a může dojít k ohrožení osob, zdraví a majetku.
- 16) V rozhodnutí správního orgánu I. stupně chybí výrok o pokutě za provedení a užívání tzv. černé stavby.
- 17) Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby si protirečí s dřívějším územním rozhodnutím co do trasy, kterou stavba vede, což je zmatečné a protizákonné.

3. Žalovaný ve vyjádření uvedl:

- Řízení o dodatečném povolení stavby bylo zahájeno podáním žádosti stavebníka dne 23. 1. 2018. Skutečnost, že stavebník vzal svou žádost o prodloužení lhůty pro doložení dokladů zpět a požádal o přerušení řízení o dodatečné povolení, nečiní řízení o dodatečném povolení neoprávněným. Skutečnost, že stavebník požádal o přerušení řízení až po lhůtě stanovené stavebním úřadem k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby, nemůže být důvodem pro zamítnutí žádosti, případně pro zastavení řízení.
- Námitka nesprávné aplikace bodu 12 přechodných ustanovení novely č. 350/2012 Sb. je nedůvodná, neboť v posuzované věci se jedná o stavbu uvedenou v § 103 odst. 1 písm. e) bodu 10 stavebního zákona, tj. energetickou přípojku definovanou v § 2 odst. 2 písm. a) bod 2 energetického zákona, která pro svou realizaci nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, tzn., že stavba může být realizována na základě územního rozhodnutí. Stavební úřad postupoval správně, když v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona v řízení o dodatečném povolení vyžadoval po stavebníkovi podklady jako k žádosti o územní rozhodnutí. Ve vztahu k této námitce žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí poukázal na to, že ji řešil již Krajský soud v Ostravě v rozsudku sp. zn. 22 A 157/2014 a ztotožnil se s názorem žalovaného.
- Žadatelem o vydání dodatečného povolení stavby je Ředitelství silnic a dálnic ČR, a. s.. Žalovaný poukázal na § 17 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), podle kterého lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku i u staveb souvisejících se stavbou hlavní. Takovou související stavbou je právě předmětná stavba.
- Soulad stavby s veřejným zájmem prokazuje stavebník předložením podkladů a dokladů jako k žádosti o územní rozhodnutí. Sledování existence veřejného zájmu na dodatečném povolení stavby se musí uskutečňovat z hlediska posouzení podmínek uvedených v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Správní orgány postupovaly správně, když vycházely z toho, že stavebník prokázal splnění podmínek, jejichž splnění by jinak bylo vyžadováno v rámci řízení o umístění stavby.
- Námitku, že správní orgán nepřihlédl k návrhům na změnu trasy přípojky VN, žalovaný vypořádal na straně 10 napadeného rozhodnutí s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 A 3/2010.

- Zpochybnění možnosti následného vyvlastnění pozemků žalobce pro předmětnou stavbu skutečností, že přeložka přípojky VN bude sloužit k napojení soukromé firmy na distribuční síť, nehraje v posuzování stavby v řízení o jejím dodatečném povolení žádnou roli. Možnost vyvlastnění vyplývá ze skutečnosti, že předmětná stavba je podle § 17 zákona o pozemních komunikacích stavbou související se stavbou pozemní komunikace.

- Nelze souhlasit s názorem žalobce, že pro stavbu nebude možno právo k pozemku omezit na základě dodatečného povolení stavby z důvodu, že zákon o vyvlastnění vyžaduje územní rozhodnutí jako podklad pro vyvlastnění. V ust. § 129 odst. 7 stavebního zákona je výslovně uvedeno, že dodatečné povolení stavby nahrazuje územní rozhodnutí, proto také dodatečné povolení stavby může být podkladem pro vydání rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění.

- Námitka žalobce, že stavba byla provedena v rozporu s vydaným územním rozhodnutím, a proto ji nelze dodatečně povolit, je nedůvodná, neboť k nápravě takového stavu slouží právě postup podle § 129 odst. 3 stavebního zákona.

- Nelze souhlasit s názorem žalobce, že žádost o dodatečné povolení stavby nemůže být podána opakovaně, neboť nemá oporu ani ve stavebním zákoně, ani v jiné právní úpravě. Žádost

o dodatečné povolení stavby lze podat opakovaně až do případného pravomocného rozhodnutí

o odstranění stavby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále jen „NSS“ - sp. zn. 6 As 230/2015).

- Řízení o dodatečném povolení stavby není řízením sankčním a jeho výsledkem nemůže být sankce za případné protiprávní jednání. Námitka žalobce o absenci výroku o pokutě je proto nedůvodná. Uložení sankce může být předmětem samostatného řízení podle zákona o přestupcích.

- Užívání projednávané nepovolené stavby není předmětem řízení o dodatečném povolení stavby a nemá na jeho výsledek žádný vliv. Projednání zákazu užívání stavby v tomto řízení, jehož se žalobce domáhá, jde proto mimo předmět řízení.

- Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

4. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen „s. ř. s.“) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.).
5. Krajskému soudu jsou z jeho úřední činnosti (věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 22 A 157/2014 a sp. zn. 22 A 42/2016 téhož žalobce proti témuž žalovanému o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2014 č. j. MSK 122490/2014 ve věci nenařízení odstranění stavby a o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 4. 2016 č. j. MSK 9195/2016 ve věci vyvlastnění pozemku) známy následující skutečnosti:
6. Územním rozhodnutím ze dne ze dne 8. 12. 2004 č. j. SŘUP 155/2004/No-5, které nabylo právní moci dne 15. 1. 2005, byla umístěna stavba „Přeložka silnice II/464 km 3,8-5,59 Studénka na pozemcích v k. ú. X“. Dle členění stavby byl její součástí také stavební objekt SO 6421 – přeložka přípojky VN pro firmu Malbel v km 5,15 přeložky silnice II/464. V územním rozhodnutí je pro tento stavební objekt uvedeno, že stávající venkovní vedení

bude přeloženo, délka úprav 200 m, přeložka bude provedena ve stejné trase s použitím dvou nových stožárů, délka trasy 200 m a budou použity stávající vodiče VN a nové vodiče VN 2x AlFe 3x 70/11. Na základě zjištění, že předmětná stavba (stavba přeložky přípojky VN – *poznámka soudu*) je již postavena bez opatření nebo rozhodnutí stavebního úřadu, zahájil stavební úřad oznámením ze dne 19. 12. 2011 řízení o odstranění stavby. Stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby a řízení o odstranění stavby bylo proto přerušeno. Jelikož stavebník žádost o dodatečné povolení stavby nedoplnil na základě požadavků stavebního úřadu, bylo řízení o dodatečném povolení stavby usnesením stavebního úřadu ze dne 20. 12. 2013 zastaveno a bylo pokračováno v řízení o odstranění stavby. Rozhodnutím ze dne 18. 6. 2014 č. j. MS 7312/2014/SŘUP/Kl rozhodl stavební úřad, že nenařizuje odstranění stavby. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím odvolacího orgánu ze dne 15. 9. 2014 č. j. MSK 122490/2014 zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno. Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání dospěl krajský soud k závěru, že územní rozhodnutí ze dne 8. 12. 2004 není ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví žalobce podkladovým rozhodnutím pro předmětnou stavbu, a proto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 9. 2016 č. j. 22 A 157/2014-44). Ze stejného důvodu pak soud zrušil také rozhodnutí o vyvlastnění (rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2016 č. j. 22 A 42/2016-47). Se závěry rozsudků Krajského soudu v Ostravě se ztotožnil také NSS v kasačních řízeních a kasační stížnosti žalovaného zamítl rozsudky ze dne 31. 8. 2017 sp. zn. 3 As 255/2016 a ze dne 26. 7. 2017 sp. zn. 2 As 341/2016.

7. Správní řízení v nyní souzené věci navazuje na procesní stav, jenž nastal po rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 9. 2016 sp. zn. 2 A 157/2014, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, kterým zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu o nenařízení odstranění stavby.
8. Z obsahu správních spisů v nyní souzené věci krajský soud zjistil, že stavebník podal dne 23. 1. 2018 u správního orgánu I. stupně (dále jen „stavební úřad“) opakovanou žádost o dodatečné povolení stavby. Na jejím základě bylo řízení o odstranění stavby usnesením ze dne 16. 2. 2018 přerušeno. Výzvou ze dne 16. 2. 2018 vyzval správní orgán I. stupně stavebníka, aby nejpozději do 31. 12. 2018 doplnil žádost o vymezené údaje a podklady a řízení do té doby přerušil. Dne 17. 12. 2018 učinil stavebník u stavebního úřadu podání označené *Žádost o prodloužení lhůty k doplnění dokladů žádosti o dodatečné povolení stavby do 31. 12. 2019*, kterou odůvodnil nedokončeným majetkoprávním projednáním. Podáním ze dne 24. 1. 2019 doručeným správnímu orgánu dne 25. 1. 2019 označeným: *Stažení žádosti o prodloužení lhůty, žádost o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby....*“, stavebník oznámil, že „stahuje žádost o prodloužení lhůty“ a požádal o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby do 31. 12. 2019 bez uvedení důvodu. Stavební úřad usnesením ze dne 29. 1. 2019 přerušil řízení o dodatečném povolení stavby do 31. 12. 2019. Podáním ze dne 3. 7. 2019 stavebník doplnil žádost. Oznámením ze dne 8. 7. 2019 stavební úřad oznámil zahájení řízení o dodatečném povolení stavby účastníkům řízení a dotčeným orgánům státní správy. Žalobci bylo oznámení doručeno téhož dne. Žalobce dne 13. 8. 2019 podal písemné námitky. Dne 13. 8. 2019 proběhlo ústní jednání spojené s ohledáním na místě stavby, v jehož průběhu (dle protokolu o ústním jednání č. j. MS 7313/2019/SŘUP/Kl) stavebník opět požádal o přerušení řízení do 31. 12. 2019, a to s ohledem na námitky účastníků L. a O. Ch., kteří požadovali prodloužení vedení VN podél jejich pozemku tak, aby tento nebyl znehodnocen. Usnesením stavebního úřadu ze

dne 30. 8. 2019 bylo řízení o dodatečném povolení stavby opět přerušeno do 31. 12. 2019. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 12. 2019 zamítnuto. Podáním ze dne 7. 1. 2020 stavebník doplnil žádost o situační výkresy č. 201, 202 a 203, ve kterých došlo k opravě popisu projektovaného zařízení na „vzdušné vedení VN“ a současně sdělil, že k vypořádání námitek účastníků Ch. nedošlo, takže žádá o pokračování v řízení. Sdělením ze dne 13. 1. 2020 byli účastníci řízení vyzváni k možnému seznámení se s podklady rozhodnutí. Rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 23. 3. 2020 bylo vydáno dodatečné povolení stavby. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, obsahově shodné s následně podanou správní žalobou. O odvolání bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.

9. Žalobce v podané žalobě vymezil několik okruhů soudního přezkumu.
10. Soud se prvořadě zabýval námitkami vztahujícími se k otázce přípustnosti opakované žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby (žalobní body 8., 9., 10., 11., 12.). Žalobce předně namítl, že stavebník při podání žádosti o dodatečné povolení stavby nedodržel zákonnou 30 denní lhůtu k podání žádosti (§ 129 odst. 2 stavebního zákona), dále, že žádost o dodatečné povolení stavby byla podána po koncentraci řízení, která nastala ke dni prvního ústního jednání ve věci 8. 4. 2014, nepovolená stavba na pozemku žalobce měla být na základě předchozího soudního přezkumu odstraněna a opakované podání žádosti o její dodatečné povolení představuje zjevné zneužití práva a obstrukci, jejímž hlavním cílem je zdržovat řízení o odstranění stavby.
11. Žalovaný se s odvolací námitkou nepřipustnosti opakované žádosti o dodatečné povolení stavby vypořádal na straně 12 napadeného rozhodnutí. Krajský soud se s žalovaným shoduje v závěru, že v souzené věci bylo podání opakované žádosti o dodatečné povolení stavby možné. Právní úprava ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona obsahující 30 denní lhůtu pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby stavebníkem, která běží od doručení oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, se v posuzované věci neuplatní, neboť se součástí stavebního zákona stala až na základě novely č. 350/2012 Sb., která však ve svých přechodných ustanoveních (článek II. bod 14) stanovila, že správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Pro souzenou věc tedy platí právní úprava obsažená ve stavebním zákoně účinném do 31. 12. 2012 (jelikož řízení o odstranění stavby bylo zahájeno oznámením ze dne 19. 12. 2011 a ke dni účinnosti novely č. 350/2012 Sb. nebylo ukončeno), která však žádný časový limit k podání žádosti o dodatečné povolení stavby neobsahuje.
12. Otázkou přípustnosti opakované žádosti o dodatečné povolení stavby podle právních předpisů platných před novelou č. 350/2012 Sb. se zabýval také NSS v rozsudku sp. zn. 6 As 230/2015, v němž vyslovil, že teoreticky lze dospět k závěru, že je možné podat žádost o dodatečné povolení stavby opakovaně za předpokladu, že se nebude jednat o zjevné zneužití práva a obstrukci. Na základě uvedeného krajský soud v nyní souzené věci dospěl k závěru, že opakované podání žádosti o dodatečné povolení stavby lze považovat za možné. K otázce zjevného zneužití práva a obstrukci se soud vyjádří níže. Na základě uvedeného krajský soud neshledal výše vymezená žalobní tvrzení důvodnými.

13. V dalším žalobním tvrzení žalobce namítal neúplnost podkladů, které stavební úřad po stavebníkovi požadoval, když má za to, že podklady pro dodatečné povolení stavby měly být shodné jako v případě stavebního povolení a nikoliv jako v případě územního rozhodnutí. Žalovaný se s totožnou odvolací námitkou vypořádal na straně 9 napadeného rozhodnutí způsobem, s nímž se krajský soud plně ztotožňuje a doplňuje, že se s touto právní otázkou vypořádal již ve svém rozsudku sp. zn. 22 A 157/2014 (strana 4-5 označeného rozsudku), z jehož závěrů žalovaný také v napadeném rozhodnutí vycházel. Krajský soud proto v nyní posuzované věci nemá, co by k této otázce více uvedl. Žalobní tvrzení obsažené v bodě 2) žaloby proto krajský soud shledal nedůvodným.
14. Další okruh žalobních námitek se pak týká existence veřejného zájmu na realizaci předmětné stavby a možnosti vyvlastnění pozemků žalobce na základě dodatečného povolení stavby (žalobní body 3., 4., 5. a 6.). K této problematice krajský soud s odkazem na judikaturu správních soudů (zejm. rozsudek NSS sp. zn. 6 As 231/2016, usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 7 As 67/2005) uvádí, že stavební úřad v řízení o vydání územního rozhodnutí (zde rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) musí předběžně posoudit, zda jsou dány zákonem předepsané předpoklady pro zřízení věcného břemene ve prospěch stavebníka, o čemž si musí učinit úsudek jako o předběžné otázce, přičemž předběžným posouzením zákonných předpokladů pro zřízení věcného břemene je nutno rozumět zejména posouzení otázky existence vyvlastňovacího titulu. V územním řízení je podmínka veřejného zájmu naplněna, sleduje-li účel vyvlastnění v obecné rovině naplnění veřejného zájmu chráněného zvláštním právním předpisem. Otázka prokázání veřejného zájmu na realizaci konkrétní stavby a poměrování tohoto zájmu se soukromým zájmem dotčeného vlastníka není předmětem posuzování v řízení o žádosti o vydání územního rozhodnutí (zde dodatečného povolení stavby). Tato otázka naopak bude stěžejní v řízení o vyvlastnění, stejně jako otázka posouzení naplnění rozsahu, který je nezbytný pro dosažení účelu vyvlastnění. Krajský soud s ohledem na tyto judikатурní závěry doplňuje, že v souzené věci vyplynula existence podmínky veřejného zájmu ze skutečnosti, že stavebníkem je Ředitelství silnic a dálnic ČR, a. s. a stavbou je doplňková stavba pozemní komunikace. Pro řízení o dodatečném povolení stavby je tato obecná rovina existence veřejného zájmu dostatečnou podmínkou řízení. Ani tato žalobní tvrzení proto krajský soud důvodnými neshledal.
15. Dále žalobce namítl procesní pochybení stavebního úřadu v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby podané dne 23. 1. 2018 (žalobní body 1., 13.)
16. Krajský soud předně považuje za nezbytné zdůraznit procesní stav, který zde existoval po vydání rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 9. 2016 sp. zn. 22 A 157/2014, jímž bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, kterým bylo v odvolacím řízení potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu o nenařízení odstranění stavby. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 31. 8. 2017 sp. zn. 3 As 255/2016, jenž nabyl právní moci dne 7. 9. 2017. S ohledem na uvedené mělo být nejpozději po právní moci rozsudku NSS pokračováno v řízení o odstranění stavby. Podle krajského soudu nic nebránilo tomu, aby stavební úřad vydal rozhodnutí ve věci odstranění stavby, když řízení o dodatečném povolení stavby bylo zastaveno usnesením stavebního úřadu již dne 20. 12. 2013, neboť stavebník žádost nedoplnil dle požadavků stavebního úřadu. Stavební úřad však rozhodnutí v řízení o odstranění stavby nevydal a naopak stavebník podal dne 23. 1. 2018 opakovanou žádost o dodatečné povolení stavby.

17. Na základě uvedeného lze vyjádřit pochopení pro žalobcovu námitku vymezenou v žalobním bodě 13., že nevydal-li stavební úřad po ukončení soudního přezkumu předchozího rozhodnutí žalovaného bez zbytečného odkladu meritorní rozhodnutí v řízení o odstranění stavby v zákonné lhůtě (§ 71 správního řádu), umožnil tím stavebníkovi podat opakovanou žádost o dodatečné povolení stavby, v důsledku čehož poškodil zájmy žalobce. Soud však musí také zohlednit, že žalobce v souvislosti s průtahy v řízení o odstranění stavby po zrušujícím rozsudku krajského soudu nevyužil prostředky ochrany proti nečinnosti stavebního úřadu, jež mu nabízí správní řád (§ 80), a proto se ani nemohl domáhat soudní ochrany žalobou na nečinnost (§ 79 a násl. s. ř. s.) – srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2007, sp. zn. 1 Ans 8/2007. Nečinnostní námitka vznesená až v žalobě podle § 65 s. ř. s. směřující proti vydanému správnímu rozhodnutí je irelevantní.
18. Za zcela důvodné naopak lze považovat první žalobní tvrzení, v němž žalobce namítá, že řízení o dodatečném povolení stavby mělo být po 31. 12. 2018 zastaveno pro nesplnění výzvy stavebníkem, neboť další postup stavebního úřadu za dané procesní situace již neodůvodněně zvýhodňoval stavebníka a současně porušoval práva žalobce, zejména když řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad usnesením ze dne 29. 1. 2019 opětovně přerušil, a to až do 31. 12. 2019.
19. Obsahem správních spisů má krajský soud za prokázané, že stavební úřad výzvou ze dne 16. 2. 2018 vyzval stavebníka k doplnění žádosti o nezbytné podklady a současně řízení za tím účelem přerušil do 31. 12. 2018. Délku lhůty pro vyhovění výzvě, ač poměrně nestandardní délky (více než 10 měsíců), stavební úřad nijak neodůvodnil. Podle obsahu správních spisů stavebník v této lhůtě žádné podklady stavebnímu úřadu nepředložil a zůstal zcela nečinný. Podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 17. 12. 2018 stavebník požádal o prodloužení lhůty k doplnění podkladů, což odůvodnil velmi stručně a zejména neurčitě „nedokončeným majetkoprávním projednáním“. O této žádosti stavebníka o prodloužení lhůty nebylo stavebním úřadem nikdy rozhodnuto. Podáním ze dne 24. 1. 2019 vzal stavebník žádost o prodloužení lhůty zpět a současně požádal o přerušování řízení o dodatečném povolení stavby bez uvedení důvodu. Této žádosti stavební úřad vyhověl a usnesením ze dne 29. 1. 2019 řízení přerušil do 31. 12. 2019, aniž poskytnutou lhůtu jakkoliv odůvodnil.
20. Na základě uvedeného lze přisvědčit žalobci, že postup stavebního úřadu byl procesně vadný. Stavebník ve lhůtě k doplnění žádosti stanovené stavebním úřadem do 31. 12. 2018 žádné podklady nedoložil a svou žádost o prodloužení lhůty podanou ještě před jejím uplynutím dne 17. 12. 2018 vzal zpět, což učinil dne 25. 1. 2019, tedy již po marném uplynutí lhůty k doplnění žádosti (uplynula dnem 31. 12. 2018). Za takové procesní situace bylo povinností stavebního úřadu vyplývající z § 66 správního řádu, ale také z jeho vlastního usnesení ze dne 16. 2. 2018 o přerušování řízení (poučení o následcích nesplnění výzvy) usnesením podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu řízení o dodatečném povolení stavby zastavit, neboť neodstraněné vady žádosti bránily pokračování v řízení. Krajský soud nesdílí názor žalovaného, že správní orgán byl vázán dispozitivním úkonem stavebníka (žádostí o prodloužení lhůty).
21. Otázkou přerušování řízení na základě žádosti účastníka se zabýval NSS v rozsudku ze dne 25. 5. 2017 sp. zn. 4 As 16/2017, kde uvedl, že ust. § 64 odst. 2 správního řádu, podle

kterého v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele, a to na dobu nezbytně nutnou (§ 64 odst. 4 správního řádu), nelze vykládat tak, že správní orgán musí řízení přerušit pokaždé, když je o to požádán. NSS vyslovil, že: „*Při rozhodování o žádosti účastníka řízení o přerušení řízení je třeba posoudit, zda je naplněn smysl a účel institutu přerušení řízení, kterým je vypořádat se s překážkami bránícími tomu, aby správní orgán v řízení pokračoval a vydal rozhodnutí ve věci samé, například poskytnutím časového prostoru účastníkovi řízení k doplnění (odstranění nedostatků) jeho žádosti. Pokud je však zjevné, že účastník řízení žádostí o přerušení řízení zamýšlí řízení pouze prodlužovat a oddalovat tak rozhodnutí ve věci samé, či jinak zneužívá tento procesní institut, pak je na místě žádosti o přerušení žádosti nevyhovět.*“

22. Na základě uvedeného krajský soud v nyní posuzované věci zejména s ohledem na skutečnost, že stavebník svou žádost o další přerušení řízení neodůvodnil, stejně jako neuvedl, z jakých příčin nedoplnil žádost o dodatečné povolení stavby ani v nadstandardní lhůtě stanovené mu stavebním úřadem v usnesení o přerušení řízení ze dne 16. 2. 2018, dospěl k závěru, že stavební úřad vydáním dalšího usnesení o přerušení řízení (ze dne 29. 1. 2019) postupoval v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti v řízení (§ 6 odst. 1 správního řádu) a také v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení (§ 7 odst. 1 správního řádu).
23. Jak vyslovil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. 5 Ca 117/2009, ust. § 64 odst. 2 správního řádu je třeba vyložit i s ohledem na jeho smysl a zásady správního řízení. Podle § 6 správního řádu vyřizuje správní orgán věci bez zbytečných průtahů a podle § 2 odst. 2 správního řádu uplatňuje správní orgán svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla svěřena. Obě tyto zásady budou zpravidla fungovat jako korektiv ve prospěch účastníka řízení; podle přesvědčení soudu se však uplatní i tam, kde by naopak účastník využil zdánlivě neutrální procesní možnost nikoliv za účelem, pro nějž byla do zákona vložena, ale pouze s cílem získat pro sebe neodůvodněnou výhodu.
24. V této souvislosti lze poukázat také na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019 sp. zn. 62 A 163/2017, jenž se zabýval rovněž problematikou přerušení řízení na žádost žadatele, a to shodně ve věci dodatečného povolení stavby. Krajský soud uvedl, že nelze považovat za srozumitelnou aplikaci ust. § 64 odst. 2 správního řádu směřující k tomu, aby řízení o dodatečném povolení stavby mohlo být k žádosti (případně k libovolně se řetězícím žádostem) stavebníka na relativně nekonečnou dobu přerušeno. Soud dále zdůraznil, že je třeba zohlednit také skutečnost, že stavba postavená bez stavebního povolení má být zpravidla odstraněna, což stavební úřad nenařídí jen za situace, pokud stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby. Důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese stavebník a je tedy na něm, aby v řízení o dodatečném povolení stavby naplnění podmínek prokázal, aniž by mu bylo poskytováno jakékoliv dobrodíní vyčkávání pro něj eventuálního možná příznivějšího právního stavu.
25. Citovanou judikaturu správních soudů shledal krajský soud zcela přílehavou pro souzenou věc, přičemž považuje za nutné zdůraznit ze správních spisů zcela zřejmý laxní přístup stavebníka v průběhu řízení o odstranění stavby, které bylo zahájeno již v roce 2011. Z obsahu správních spisů je seznatelné, že stavebník požádal poprvé o dodatečné povolení stavby již po zahájení řízení o odstranění stavby, avšak svou žádost dle požadavků

stavebního úřadu nedoplnil, a proto bylo řízení o dodatečném povolení stavby usnesením stavebního úřadu ze dne 20. 12. 2013 zastaveno. Poté stavební úřad rozhodl v řízení o odstranění stavby ve prospěch stavebníka, když rozhodnutím ze dne 18. 6. 2018 č. j. MS 7312/2017/SŘUP/Kl nenařídil odstranění stavby. Toto rozhodnutí bylo následně předmětem soudního přezkumu spolu s potvrzujícím rozhodnutím žalovaného vydaným v odvolacím řízení (věc vedená u zdejšího soudu pod sp. zn. 22 A 157/2014 – viz výše). V dalším řízení (po zrušujícím rozsudku), tj. v řízení o odstranění stavby, podal stavebník opakovanou žádost o dodatečné povolení stavby až dne 23. 11. 2018 a chybějící podklady žádosti, byť mu byla stavebním úřadem poskytnuta nadstandardně dlouhá lhůta k doplnění až do konce roku 2018, opět nedoplnil. Po marném uplynutí lhůty stanovené stavebním úřadem podal stavebník dne 25. 1. 2020 další zcela neodůvodněnou žádost o přerušování řízení.

26. V benevolenci k nečinnosti stavebníka stavební úřad pokračoval i v dalším průběhu řízení, kdy usnesením ze dne 29. 1. 2019 přerušil řízení o dodatečném povolení stavby do 31. 12. 2019, což odůvodnil tím, že je povinen žádosti o přerušování řízení podané žadatelem vyhovět, neboť tato žádost je projevem dispoziční zásady. S tímto názorem stavebního úřadu se nelze ztotožnit nejen s ohledem na shora odkazovanou judikaturu správních soudů (odst. 21., 23. a 24. tohoto rozsudku), ale také proto, že dispoziční zásada nemůže bezdůvodně prolomit zásadu rychlosti a hospodárnosti řízení, neboť takový stav má přesah do právní jistoty ostatních účastníků řízení. Z obsahu správního spisu neplyne, že by se stavební úřad jakkoliv zajímal o důvody nepředložení požadovaných podkladů stavebníkem ve lhůtě do 31. 12. 2018, a přitom opětovně poskytl stavebníkovi další nadstandardní lhůtu k doplnění podkladů (do 31. 12. 2019), jejíž délku nijak odůvodnil. Tímto postupem stavební úřad porušil nejen ust. § 64 odst. 2 a 4 správního řádu, ale také základní zásady správního řízení, jak již bylo shora uvedeno (odst. 22. a 23. tohoto rozsudku).
27. Je pravdou, že ust. § 64 odst. 4 správního řádu nestanoví ani minimální ani maximální délku lhůty pro možné přerušování řízení, ale tím spíše záleží na úvaze správního orgánu, jakou lhůtu v usnesení o přerušování řízení stanoví a délku této lhůty musí řádně odůvodnit, a to i v případě, že se řízení přerušuje na základě požadavku účastníka řízení, neboť podle odst. 64 odst. 2 a 3 správního řádu musí správní orgán učinit správní uvážení, v němž zohlední návrh účastníka řízení (*J. VEDRAL, I. HEXNEROVÁ: Správní řád. Komentář, BOVA POLYGON, Praha, 2012, str. 585*).
28. Ačkoliv následně (dne 3. 7. 2019) stavebník doplnil podklady žádosti, v rámci místního šetření provedeného dne 13. 8. 2019 opětovně požádal o prodloužení lhůty do 31. 12. 2019 z důvodu námitek účastníků Ch. a stavební úřad znovu rozhodl o přerušování řízení do 31. 12. 2019. K doplnění žádosti pak přistoupil stavebník až podáním ze dne 9. 1. 2020, tedy opět po marném uplynutí lhůty stanovené mu stavebním úřadem. Krajský soud rovněž nemohl odhlédnout od skutečnosti, že z podkladů předložených stavebníkem dne 3. 7. 2019 vyplývá, že projektová dokumentace k předmětné stavbě byla vypracována až v březnu 2019 a o stanoviska dotčených orgánů požádal stavebník až v měsících březnu a dubnu 2019, což jsou indicie bez dalšího dokládající jeho nečinnost po dobu více než 1 roku od podání opakované žádosti o dodatečné povolení stavby (23. 1. 2018).
29. S ohledem na předestřenou argumentaci k prvnímu žalobnímu bodu se již krajský soud pro nadbytečnost nezabýval zbývajících žalobními tvrzeními.

30. Pro úplnost krajský soud zdůrazňuje, že dle obsahu správního spisu byl žalobce jakožto účastník řízení poprvé informován o probíhajícím opětovném řízení o dodatečné povolení stavby oznámením o zahájení řízení ze dne 8. 7. 2019, což je sice v souladu s ust. § 112 odst. 1 stavebního zákona, nicméně z uvedeného je zřejmé, že žalobce nemohl proti procesnímu postupu stavebního úřadu v období od podání opakované žádosti o dodatečné povolení stavby dne 23. 1. 2018 do dne oznámení zahájení řízení o této žádosti (tj. celkem téměř 1, 5 roku) žádným způsobem brojit. Až proti rozhodnutí stavebního úřadu o prodloužení lhůty ze dne 30. 8. 2019 žalobce podal odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 12. 2019 zamítnuto.
31. Žalobce tak mohl poprvé vznést relevantní námitky proti postupu stavebního úřadu před oznámením o zahájení řízení o dodatečném povolení stavby až v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, což také v bodě 1) odvolání ze dne 2. 4. 2020 učinil. Tyto zcela konkrétní námitky žalobce byly žalovaným vypořádány na straně 9 napadeného rozhodnutí stručnou akceptací postupu stavebního úřadu včetně potvrzení správnosti jeho výkladu § 64 odst. 2 správního řádu. K námitce marného uplynutí lhůty k doplnění žádosti dne 31. 12. 2018 a tudíž neopodstatněnosti další žádosti o přerušování řízení podané až poté se žalovaný nevyjádřil.
32. Krajský soud na základě shora uvedeného a s ohledem na zcela individuální okolnosti posuzovaného případu dospěl k závěru, že se správní orgány obou stupňů dopustily podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.), a proto napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení a současně ze stejných důvodů zrušil také rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které napadenému rozhodnutí předcházelo (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Současně krajský soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž je žalovaný vázán právním názorem vysloveným soudem v tomto zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
33. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalobci vzniklo právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za úspěšný návrh odkladného účinku žaloby.
34. Soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení tuto částku, a to podle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř. týkající se nabytí právní moci rozhodnutí (srov. § 54 odst. 5 s. ř. s., § 159, § 160 odst. 1 o. s. ř.) uložil soud žalovanému povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný, co mu ukládá toto vykonatelné rozhodnutí, může si oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Ostrava 27. června 2022

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu