

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **P. K.**, zast. Mgr. Liborem Špundou, advokátem se sídlem Masarykova tř. 795/41, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) MUDr. M. M., II) RNDr. J. M., oba bytem X, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2014, čj. KUOK-12036/2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 9. 12. 2015, čj. 65 A 10/2014-53,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit náhradu nákladů řízení žalobci ve výši **4 114 Kč**, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce Mgr. Libora Špundy, advokáta.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 10. 2003, čj. OPS/7245/2003/Pšt (dále jen „napadené rozhodnutí“), Magistrát města Olomouce (dále jen „stavební úřad“) vydal osobám

zúčastněným na řízení stavební povolení k novostavbě rodinného domu na pozemku parc. č. X v katastrálním území N. U., obec O., s vybudováním inženýrských sítí a komunikačního napojení (dále jen „stavba“ nebo „stavba rodinného domu“).
[2] Dne 7. 2. 2005 bylo toto stavební povolení zrušeno v mimoodvolacím řízení rozhodnutím Krajského úřadu Olomouckého kraje (dále též jen „krajský úřad“ či „žalovaný“), čj. KUOK/665/05/OSR/336. Proti rozhodnutí vydaném v mimoodvolacím řízení podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání, které bylo zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 26. 9. 2005, čj. 19992/05-63/1396.

[3] Nato osoby zúčastněné na řízení podaly dne 27. 4. 2006 žádost o dodatečné stavební povolení. Stavební úřad dne 5. 6. 2006 oznámil zahájení řízení o odstranění dotčené stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a po proběhlém řízení vydal dne 4. 12. 2007 rozhodnutí o dodatečném povolení stavby (čj. OPS/7245/2003/Pšt). Proti tomuto rozhodnutí podal odvolání žalobce; rozhodnutím ze dne 14. 3. 2008, čj. KUOK/18604/2008-2/500, žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil.

[4] Rozsudkem ze dne 10. 12. 2009, čj. 22 Ca 130/2008-69, Krajský soud v Ostravě uvedené rozhodnutí (čj. KUOK/18604/2008-2/500) zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Podle Krajského soudu v Ostravě došlo k procesnímu pochybení, jež mělo za následek nezákonnost rozhodnutí, neboť stavební úřad měl po zrušení svého rozhodnutí ze dne 21. 10. 2003 pokračovat v původním řízení a nikoliv zahájit nové řízení o odstranění stavby a vydání dodatečného stavebního povolení. To proto, že původní řízení nebylo pravomocně skončeno a představovalo pro danou věc překážku litispendence.

[5] Po zrušujícím rozsudku krajského soudu krajský úřad rozhodnutím ze dne 18. 8. 2010, čj. KUOK/79442/2010, rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby (ze dne 4. 12. 2007, čj. OPS/7245/2003/Pšt) zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

[6] Již předtím však stavební úřad – nevyčkávaje na to, jak zareaguje krajský úřad na zrušující rozsudek krajského soudu – sám rozhodnutím ze dne 9. 4. 2010, čj. OPS/7245/2003/Hrd, podle § 88 odst. 2 stavebního zákona původní stavební řízení (tedy řízení zakončené stavebním povolením zrušeném v mimoodvolacím řízení) zastavil. K odvolání P. K. (žalobce v nynějším řízení) bylo toto rozhodnutí zrušeno rozhodnutím krajského úřadu ze dne 29. 7. 2010, čj. KÚOK/77343/2010

[7] Nato vydal dne 29. 11. 2010 stavební úřad usnesení čj. OPS/7245/2003/Hrd (sp. zn. SMOL/000703/2012/OS/PS/Hrd), o zastavení řízení o odstranění stavby a dne 30. 12. 2011 stavební povolení, pro stavbu rodinného domu; proti tomuto rozhodnutí se odvolal žalobce. Žalovaný rozhodl dne 15. 6. 2012 (rozhodnutí čj. KUOK 46719/2012) o zrušení tohoto stavebního povolení a vrácení věci k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 30. 9. 2013, čj. OPS/7245/2003/Hrd (sp. zn. SMOL/179435/2013/OS/PS/Hrd), rozhodl stavební úřad znovu o povolení stavby rodinného domu, a to na základě žádosti podané

osobami zúčastněnými na řízení dne 8. 10. 2003. Odvolání podané žalobcem bylo žalovaným zamítnuto rozhodnutím zde v záhlaví citovaným.

[8] Žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci, který napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení; podle něj bylo řízení opětovně stiženo závažnou procesní vadou, neboť žalovaný nepostupoval podle závazného právního názoru uvedeného v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2009, čj. 22 Ca 130/2008-69.

II.
Argumenty kasační stížnosti, vyjádření žalobce a vyjádření osob zúčastněných na řízení

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[10] Podle stěžovatele byl postup stavebního úřadu správný; stavební úřad pokračoval v původním řízení, aniž by bylo nutné přihlížet k § 88 stavebního zákona, neboť na dotčenou stavbu dle stěžovatele nelze pohlížet jako na stavbu provedenou „*načerno*“ a projednávat ji pouze v režimu § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, ale uvedenou situaci je nejlépe řešit pomocí analogie za užití tohoto ustanovení.

[11] Stěžovatel označil napadený rozsudek krajského soudu za přepjatě formalistický; podle jeho mínění jak řízení stavební, tak řízení o dodatečném povolení stavby směřují k témuž výsledku.

[12] Žalobce ve svém vyjádření uvedl, že napadený rozsudek lze považovat za věcně správný; navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a jemu byla přiznána náhrada nákladů řízení.

[13] Svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti využily také obě osoby zúčastněné na řízení. Ve společném vyjádření uvedly, že žalobce se stal vlastníkem sousední nemovitosti (pozemku majícího společnou hranici s pozemkem, na němž se nachází jimi realizovaná stavba rodinného domu) až v době, kdy byla stavba zcela dokončena. Osoby zúčastněné se tak domnívaly, že byl žalobce s tamními poměry seznámen. Ohradily se také proti právnímu názoru Krajského soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci; podle nich nelze srovnávat situaci, kdy je stavba provedena „*načerno*“ zcela bez vědomí úřadů, se situací, kdy stavba byla postavena na základě pravomocného rozhodnutí. Podle jejich mínění je ve výše uvedeném případě vhodný takový postup, který zároveň odstraní případná rizika rozšíření požáru na sousední pozemek (pro něž bylo původní stavební rozhodnutí v mimoodvolacím řízení zrušeno) a zároveň zachová možnost rodinného bydlení pro osoby zúčastněné.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele týkající se analogického užití ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a dopadu tohoto ustanovení na původní stavební řízení. Ve vztahu k ní souhlasí Nejvyšší správní soud s argumentací vyplývající z napadeného rozsudku krajského soudu, podle níž měl stavební úřad po zrušení stavebního povolení ze dne 21. 10. 2003 pokračovat v tomto řízení, nikoli zahájit řízení nové, aniž by se jakkoli vypořádal s původním řízením; stavební úřad tím porušil jeden ze základních principů, podle nějž správní orgán o téže věci rozhoduje zásadně pouze jednou, v jediném řízení (výjimky z této zásady jsou poměrně omezené a procesně reglementované); z toho vyplývá také zásadní nemožnost vést o téže věci více řízení současně (překážka litispendence). K této otázce, vzhledem k uplatněné kasační námitce sporné, Nejvyšší správní soud jen pro úplnost uvádí následující.

[17] Z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2009, čj. 22 Ca 130/2008-69, plynula povinnost stěžovatele pokračovat v řízení původně zahájeném (tedy v řízení původně zakončeném stavebním povolením ze dne 21. 10. 2003). Soud odkázal na analogické užití ustanovení § 88 odst. 1 písm. b), jež sice nařizuje odstranění stavby zřízené bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním, ale následně v dalším ustanovení (§ 88 odst. 2) stanoví: „*zjistí-li stavební úřad v průběhu stavebního řízení, že stavba již byla zahájena bez stavebního povolení, řízení zastaví a bude postupovat podle odst. 1 písm. b)*“. Jak plyne z tohoto ustanovení, byl stěžovatel, respektive stavební úřad povinen pokračovat v původním řízení o povolení stavby. Výsledkem tohoto pokračování však nemělo být nic více, než zastavení tohoto řízení dle § 88 odst. 2 a až následně (kdy už bude původní řízení pravomocně ukončeno a nebude představovat překážku litispendence) zahájení řízení o odstranění předmětné stavby, resp. v projednávaném případě pokračování v již existujícím řízení o odstranění předmětné stavby.

[18] Nejvyšší správní soud zde odkazuje i na svůj rozsudek ze dne 9. 9. 2011, čj. 7 As 92/2011-93, podle nějž v případě, pokud je stavba zahájena nebo prováděna bez pravomocného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu, nelze o této stavbě již rozhodnout v rámci stavebního řízení, ale může o ní být rozhodnuto pouze v řízení o odstranění stavby. Postupem opačným (zastavením řízení o odstranění stavby) se tak stavební úřad dopustil procesního pochybení, na něž zcela správně krajský soud upozornil. Postup stavebního úřadu jde totiž proti smyslu celého ustanovení, které stanoví nejprve povinnost zastavit řízení původní a následně umožňuje zahájení řízení o odstranění stavby, v němž je teprve možné žádat o dodatečné povolení stavby, jsou-li předloženy potřebné podklady.

[19] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že na provedenou stavbu, jíž bylo následně zrušeno rozhodnutí o jejím povolení, nelze pohlížet jako na stavbu provedenou

„*načerno*“. K tomu však budiž odkázáno na ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 26. 2. 2015, čj. 7 As 261/2014-42, a judikaturu v něm citovanou), podle níž, je-li stavba již zcela nebo z části realizována, je nutno postupovat analogicky podle ustanovení upravující řízení o dodatečném povolení stavby, a tedy pohlížet na tuto stavbu de facto jako na realizovanou bez stavebního povolení od počátku.

[20] Původnímu rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2009 by bylo možné vytknout ne zcela přehlednou argumentaci týkající se základu věci; z odůvodnění mohlo pro stěžovatele vyplynout, že má v původním řízení pokračovat. To sice měl, ovšem způsobem již výše uvedeným [zastavením řízení a následným zahájením (pokračováním v) řízení o odstranění stavby]. Ačkoliv nebyl výše nastíněný postup z rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě zcela jasný, nemění uvedené nic na tom, že postup stěžovatele, resp. stavebního úřadu, neodpovídal právní úpravě. Obě rozhodnutí krajského soudu značí snahu vypořádat se s nastalou (právně nekonformní) situací co nejšetrnějším způsobem odpovídajícím zákonu. Ani jeden ze soudů (Krajský soud v Ostravě v prvém soudním řízení a Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v druhém soudním řízení) nepovažoval za nutné zastavit řízení obě, aby mohlo být následně zahájeno znovu řízení o odstranění stavby (které již zahájeno bylo); postačilo jim pouze zastavení původního řízení o povolení stavby, jež by odstranilo překážku litispendence. Opačný postup (zastavení obou řízení) by byl nadbytečný a vedl by ke stejnému výsledku, i když by zcela dostál zákonnému ustanovení. Nejvyšší správní soud názor krajského soudu sdílí a jeho rozhodnutím v tomto ohledu nic nevytýká.

[21] Shrnutě vyjádřeno, po zrušení stavebního povolení (vydaného dne 21. 10. 2003 pod čj. OPS/7245/2003/Pšt) v mimoodvolacím řízení měl stavební úřad stavební řízení zastavit (§ 88 odst. 2 stavebního zákona) a následně měl zahájit řízení o odstranění stavby [§ 88 odst. 1 písm. b)]; to neučinil, neboť zahájil ihned řízení o odstranění stavby; pro jím nově zahájené řízení tak vznikla překážka litispendence, na niž upozornil ve svém rozsudku (ze dne 10. 12. 2009, čj. 22 Ca 130/2008-69) také Krajský soud v Ostravě. Aby bylo možné pokračovat v řízení o odstranění stavby, bylo nutné vypořádat řízení původní a to tak, že mělo být stavebním úřadem zastaveno. Při prvním pokusu o nápravu vydal stavební úřad rozhodnutí o zastavení původního řízení (rozhodnutí ze dne 9. 4. 2010, čj. OPS/7245/2003/Hrd). S podivem je, že toto rozhodnutí bylo vydáno o několik měsíců dříve, než vůbec žalovaný po zrušení svého rozhodnutí krajským soudem o zrušení rozhodnutí prvnostupňového (o dodatečném povolení stavby ze dne 4. 12. 2007) rozhodl (rozhodnutím ze dne 18. 8. 2010, čj. KUOK/79442/2010). Stavební úřad provedl tedy jakýsi pokus o nápravu, možná jednaje podle ustanovení § 62 s. ř. s., jež umožňuje vydat nové rozhodnutí případně jinak uspokojit navrhovatele; v projednávaném případě však již bylo vydáno soudní rozhodnutí a stavební úřad k tomuto kroku oprávněn nebyl. Po zrušení rozhodnutí o zastavení původního řízení stavební úřad o zastavení řízení rozhodl znovu, tentokrát ale zastavil řízení o odstranění stavby (rozhodnutí ze dne 29. 11. 2010, čj. OPS/7245A/2003/Hrd). Stavební úřad tak sice v závěru vedl pouze jediné řízení, čímž odstranil překážku litispendence, zastavil ale řízení, které zastavit neměl, neboť pouze v řízení o odstranění stavby mohl stavbu dodatečně povolit, což v nynější kasační stížností napadeném rozsudku správně uvedl též Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci.

[22] Výše uvedenou argumentací odpovídá Nejvyšší správní soud zároveň na druhou kasační námitku, která se týkala přílišného formalismu ze strany krajského soudu. Nelze souhlasit s tím, že ať už bude pokračováno v kterémkoliv řízení, bude vždy rozhodnuto obdobným způsobem; z výše uvedeného je patrné, že v původním řízení nelze o dodatečném povolení stavby rozhodnout.

[23] Tím považuje Nejvyšší správní soud za vypořádané i námitky osob zúčastněných. Jakkoliv může zdejší soud souhlasit s osobami zúčastněnými na řízení a taktéž s žalovaným, že stavba nebyla od počátku prováděna „*načerno*“, není možné ani v takovém případě postupovat nezákonným způsobem a zatížit řízení vážnými procesními vadami, pro něž nelze než kasační stížnost zamítnout a napadený rozsudek krajského soudu potvrdit.

IV.
Závěr a náklady řízení

[24] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

[26] Žalobce byl ve věci plně úspěšný, pročež je stěžovatel povinen zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Její výši stanovil Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k § 7 bodu 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, na 3 100 Kč za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) a jako paušální náhradu hotových výdajů 300 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, Nejvyšší správní soud přiznanou částku navýšil o sazbu této daně ve výši 21 % na výslednou částku 4 114 Kč splatnou k rukám zástupce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně 27. září 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu