

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Ing. M. Č.**, zastoupen JUDr. Josefem Šírkem, advokátem se sídlem Dr. Bureše 1185/1, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2017, č. j. KUJCK 1178/2017, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **E.ON Distribuce, a. s.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, zastoupena Mgr. Františkem Klímou, advokátem se sídlem Krajinská 224/37, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského v Českých Budějovicích ze dne 30. 8. 2017, č. j. 50 A 10/2017 – 89,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 8. 2017, č. j. 50 A 10/2017 - 89, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 13. 1. 2017, č. j. KUJCK 1178/2017, **se zrušuje a** věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci k rukám zástupce žalobce JUDr. Josefa Šírka, advokáta, na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 28.400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Stejně jako v souvisejících případech nedávno rozhodnutých rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017 - 98, a ze dne 21. 2. 2018, č. j. 1 As 344/2017 – 54, se jedná o stavební případ s dlouhou historií. Územní rozhodnutí na spornou stavbu bylo vydáno již 21. července 1989. Dne 7. února 1991 pak podal stavebník - Jihočeské cihelny, a. s., návrh na vydání stavebního povolení na „stavbu VTL přípojky plynu pro Jihočeské cihelny Jivno“. Ačkoliv stavba se měla nacházet mimo jiné i na pozemku ve vlastnictví žalobce, Městský úřad Rudolfov (dále jen „stavební úřad“) s ním nejednal jako s účastníkem řízení a namísto toho vzal do řízení jako účastníka zemědělské družstvo, které mělo tehdy žalobcovy pozemky v užívání. Stavební povolení na stavbu vysokotlaké přípojky vydal stavební úřad dne 4. března 1991 pod č. j. Výst. 117/1991-Vo, kolaudační rozhodnutí dne 25. května 1992 pod č. j. Výst. 453/92-Kř. Téměř o dvacet let později zjistil žalobce při neúspěšném pokusu o prodej svého pozemku, že se v něm nachází plynová přípojka, tehdy již užívaná jako VTL plynovod Nové Vráto - Jivno zásobující plynem obce Rudolfov, Adamov a Hůry (celkem cca 5000 odběratelů). Žalobce proto požádal stavební úřad o doručení výše uvedeného stavebního povolení, ten mu dne 19. dubna 2010 zaslal jeho kopii z rekonstruovaného spisu. Dne 20. dubna 2010 se žalobce proti stavebnímu povolení odvolal. V odvolání požadoval zrušení stavebního povolení a doplnění řízení zejména proto, že ke stavbě nedal nikdy jako majitel pozemku souhlas, nebylo zřízeno věcné břemeno apod. Krajský úřad nejprve odvolání zamítl jako opožděné, celá věc však skončila u Nejvyššího správního soudu a ten rozsudkem ze dne 12. května 2011, č. j. 5 As 75/2010 - 79, rozhodl, že odvolání opožděné nebylo. V důsledku toho došlo ke zrušení původního stavebního povolení (rozhodnutím žalovaného ze dne 6. února 2012), a následně dne 6. prosince 2012 zahájil stavební úřad řízení o odstranění předmětné stavby plynové přípojky, resp. plynovodu.

[2] Řízení o odstranění stavby provázela řada procesních peripetií, zrušených rozhodnutí, žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti apod. Žalobce mimo jiné úspěšně namítl podjatost všech úředníků Městského úřadu Rudolfov, neboť předmětná stavba představuje jediný přívod plynu do obce, kde se městský úřad nachází. Nově se tedy stavebním úřadem stal Magistrát města České Budějovice. Ten vydal nakonec dne 15. srpna 2016 rozhodnutí č. j. SU/7041/2014 - 78, podle nějž se odstranění stavby nenařizuje. Žalovaný krajský úřad v napadeném rozhodnutí, jímž zamítl žalobcovo odvolání, vysvětlil výrok stavebního úřadu následovně: *„V daném případě se sice nadále jedná o stavbu, jejíž stavební povolení bylo následně poté, co byla na jeho základě zrealizována a povoleno její užívání, zrušeno, a proto také ve vazbě na platnou právní judikaturu bylo v roce 2012 zahájeno řízení o nařízení jejího odstranění dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nicméně přestože jsou správní orgány povinny ve vazbě na přechodná ustanovení zák. č. 350/2012 Sb. dokončit toto řízení dle předchozí právní úpravy, tedy té, která byla účinná do 31. 12. 2012, nelze změny stavebního zákona, ke kterým v důsledku této novely došlo, zcela pominout. Jestliže totiž v současné době lze stavbu VTL plynovodu realizovat na základě územního projednání, tj. i územního rozhodnutí o umístění stavby, neboť tyto stavby v současné době již ohlášení ani stavební povolení nevyžadují, a pouze jejich následné užívání a příp. povolení odstranění podléhá režimu stavebního zákona, jeví se za takové situace jako nehospodárné, zcela v rozporu s procesní ekonomií řízení, projednávat odstranění či dodatečné povolení takové stavby. Jestliže pro předmětnou stavbu v současné době existuje územní rozhodnutí o jejím umístění i kolaudační rozhodnutí, nejedná se z hlediska dnešní platné právní úpravy o stavbu nelegální,*

neboť splňuje všechny požadavky současné zákonné úpravy na úseku územního plánování a stavebního řádu. Za takové situace je nyní projednávání její případné dodatečné legalizace zcela irelevantní a k nařízení jejího odstranění pak není právní důvod.“

[3] Žalobce nebyl úspěšný ani před Krajským soudem v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který jeho žalobu zamítl v návětí označeným rozsudkem.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní se obsáhle zabývá historií případu a otázkou vlastnictví k předmětné stavbě (k čemuž navrhl provést v kasačním řízení důkazy, které krajský soud neprovedl). Tyto námitky nebyly pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu relevantní, proto od jejich rekapitulace upouští. Podstatné je zejména to, že v bodě VI.4 se stěžovatel vymezil proti tomu, že krajský soud na jeho případ aplikoval přechodné ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). To se podle stěžovatele vztahuje pouze na neukončená stavební řízení, zatímco v případě stěžovatele jde o řízení o odstranění stavby. Použití stavebního zákona ve znění po novele provedené zákonem č. 350/2012 Sb. na stěžovatelův případ je tak zcela vyloučeno. Stěžovatel dále poukázal na to, že i podle této nové právní úpravy je nutné prokázat právo k pozemku, na němž má být stavba umístěna, pouze se toto prokazování přesunulo z fáze stavebního řízení do fáze řízení (příp. projednání) územního.

[5] Osoba zúčastněná na řízení polemizovala zejména s tou částí kasační stížnosti, která se týkala vlastnictví k předmětné stavbě a práva k pozemku stěžovatele.

[6] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil, resp. odkázal na své vyjádření k žalobě a odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal je Nejvyšší správní soud na vědomí stěžovateli k případné replice.

[7] V replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení stěžovatel toliko setrval na svých dosavadních vyjádřeních.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost je včasná a přípustná. Po posouzení dospěl soud k závěru, že je kasační stížnost důvodná.

[9] Jak bylo již uvedeno, jedná se o případ téhož plynovodu vedeného přes navazující pozemky, jako v nedávno rozhodovaných věcech sp. zn. 6 As 312/2017 a sp. zn. 1 As 344/2017. Nejvyšší správní soud neshledal skutkové ani právní důvody odchýlit se od svých závěrů vyslovených v rozsudcích ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017 - 98, a ze dne 21. 2. 2018, č. j. 1 As 344/2017 – 54. Obdobné byly i rozsudky krajského soudu a argumenty účastníků a osoby zúčastněné na řízení. Proto soud v nyní projednávané věci z uvedeného rozsudku důsledně vychází.

[10] Klíčovou otázku v daném případě představuje důvod, pro který stavební úřad zastavil řízení o odstranění stavby. Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovateli se jako opomenutému účastníkovi stavebního řízení podařilo po letech úsilí dosáhnout soudní

cestou zrušení vydaného stavebního povolení, a to pro opomenutí jeho procesního práva účastnit se povolovacího procesu k této stavbě z titulu toho, že byl a nadále je vlastníkem pozemku, v němž je umístěna stavba předmětné plynovodní přípojky užívané jako plynovod. Stejně tak se stěžovateli podařilo po dalších letech úsilí ve správním řízení dosáhnout meritorního rozhodnutí v řízení podle § 129 stavebního zákona, v němž se mělo rozhodnout o dalším osudu této stavby. Tento procesní úspěch stěžovatele byl však jen relativní, neboť správní orgány uzavřely, že daná stavba díky novele stavebního zákona účinné od 1. ledna 2013 již stavební povolení nevyžaduje, tudíž by bylo další vedení řízení o jejím odstranění bezpředmětné, neboť její odstranění by beztak nebylo možné nařídit. Krajský soud tomuto právnímu závěru přisvědčil, Nejvyšší správní soud jej však považuje za chybný.

[11] Pokud jde o časovou působnost právních předpisů, uplatní se základní pravidlo, že mají působit jen do budoucna a jejich zpětná závaznost (retroaktivita) je obecně vyloučena (srov. Tryzna, J. *Limity retroaktivní aplikace právních předpisů*, Jurisprudence 3/2017, str. 31). Ke znakům právního státu totiž neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo [nález Ústavního soudu ze dne 8. června 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227)]. Jestliže je budoucí (prospektivní) působení právních předpisů obecným principem, pak musí být samozřejmě jakýkoliv případ retroaktivity zakotven výslovně v zákoně, a zákon také musí vyřešit s tím spojené případy tak, aby nabytá práva byla řádně chráněna [nález Ústavního soudu ze dne 10. prosince 1992, sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (N 15/1 SbNU 77)]. Nauka nicméně rozlišuje mezi pravou retroaktivitou a retroaktivitou nepravou [nález Ústavního soudu ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, N 13/7 SbNU 87, č. 63/1997 Sb.)]. Nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se ode dne účinnosti nového zákona řídí právem novým. Na rozdíl od pravé (tj. skutečné) retroaktivity, nepravá je v právním státě přípustná – avšak jen potud, pokud ostatní (intertemporální) ustanovení právního předpisu nestanoví se zřetelem na zvláštnosti některých právních vztahů něco jiného [nález Ústavního soudu ze dne 12. července 1994, sp. zn. Pl. ÚS 3/94 (N 38/1 SbNU 279, č. 164/1994 Sb.)].

[12] V judikatuře správních soudů lze vysledovat zcela patrnou tendenci vykládat otázku retroaktivity právní úpravy striktněji v oblasti hmotného práva, a naopak volněji v oblasti práva procesního. V procesních otázkách se soudy obvykle přiklánějí k tomu, že chybí-li v zákoně potřebná přechodná ustanovení, uplatní se jako výchozí princip nepravá retroaktivita (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. července 2007, č. j. 1 Azs 55/2006 - 60, č. 1349/2007 Sb. NSS, ze dne 25. března 2009, č. j. 2 As 83/2008 - 124, ze dne 31. prosince 2009, č. j. Komp 6/2009 - 35, č. 2021/2010 Sb. NSS, či usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů soudu ze dne 24. listopadu 2004, č. j. Konf 3/2003 - 18, č. 485/2005 Sb. NSS). Ačkoliv tento přístup se stal předmětem kritiky v odborné literatuře (srov. výše citovaný článek J. Tryzny), potvrzuje ho i Ústavní soud (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2989/16 ze dne 22. listopadu 2016). Pochopitelně při jakémkoliv výkladu procesních ustanovení je vždy potřeba dávat pozor, aby provedený výklad nebyl na újmu procesním právům, zejména aby nezkrátil účastníka na právu na přístup k soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. května 2003, č. j. 6 Ads 23/2003 - 12). Naopak v hmotném právu lze vysledovat tendenci ke striktnějšímu výkladu, kdy při nejasnosti či nedostatku výslovné právní úpravy vycházejí soudy z toho, že zákony mohou působit výhradně jen

prospektivně a nepřípustná je tedy jakákoliv (i nepravá) retroaktivita (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2006, č. j. 7 Afs 151/2006 - 67, č. 1524/2008 Sb. NSS, či ze dne 9. července 2009, č. j. 7 As 17/2009 - 61, č. 2408/2011 Sb. NSS).

[13] V nyní projednávané věci je právní úprava vcelku jednoznačná. Zákon č. 350/2012 Sb., kterým byl s účinností od 1. ledna 2013 novelizován stavební zákon, v přechodných ustanoveních v čl. II bod 14 uvádí: *„Správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“* Obdobně se v bodě 15 téhož ustanovení uvádí: *„Stavební úřad dokončí postupy, které nejsou správním řízením, k oznámení, ohlášení nebo žádosti podaným přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, podle dosavadních právních předpisů.“* Zákon tedy stojí na zákazu jakékoliv (i nepravé) retroaktivity novelizované právní úpravy. Výjimky z tohoto pravidla zakotvuje zákon pouze dvě, přičemž ani jedna nedopadá na posuzovaný případ. Podle nové právní úpravy se totiž má postupovat pouze v případě *„stavebních řízení neukončených v prvním stupni, která se týkají staveb, u nichž podle nové právní úpravy postačí ohlášení; na takové stavby se hledí jako na ohlášené podle tohoto zákona, za ohlášení se v tomto případě považuje žádost o vydání stavebního povolení a za den ohlášení den nabytí účinnosti tohoto zákona,“* a dále v případě *„řízení o správním deliktu spáchaném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud nová právní úprava je pro obviněného příznivější.“* Text výjimek zároveň odpovídá na otázku, zda měl zákonodárce při formulaci přechodného ustanovení na mysli pouze právo procesní (jak by snad mohla napovídat formulace „správní řízení, resp. postupy se dokončí“), nebo též právo hmotné. Obě výjimky jsou totiž hmotněprávní povahy – na stavby, u nichž postačuje ohlášení, se hledí jako na ohlášené, pokud žadatel před nabytím účinnosti novely podal žádost o stavební povolení; a použije se pro obviněného příznivější právní úprava, tj. např. mírnější trest. Je tedy zřejmé, že obecné intertemporální pravidlo vyjádřené v čl. II bod 14 má dopadat (též) na hmotně právní úpravu, jinak by takto pojaté výjimky byly nadbytečné.

[14] Základem jakéhokoliv výkladu časové účinnosti zákona musí být výslovně projevená vůle zákonodárce. Ten má poměrně velkou volnost úvahy a může tak například zavést nepravou retroaktivitu i v hmotném právu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2011, č. j. 9 As 72/2010 - 152). V nyní posuzovaném případě však zákonodárce naopak výslovně projevil vůli, aby se správní orgány a soudy řídily v otázce časového působení základním principem, tedy zákazem retroaktivity, přesněji řečeno výslovně zakázal retroaktivní působení novelizovaného stavebního zákona na ty správní procesy, které byly zahájeny před účinností novely č. 350/2012 Sb. Stanovil přitom jednotný režim pro hmotné a procesní právo (s výslovně formulovanými výjimkami), tudíž novela by neměla retroaktivně působit ani v jednom z těchto dvou odvětví. O nutnosti aplikovat citovaná ustanovení v otázkách procesních nemůže být žádných pochyb, jak vyplývá z předchozí judikatury (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2016, č. j. 2 As 97/2016 - 27). Správní orgány se nicméně pokusily o takový výklad, který by přiznával novele č. 350/2012 Sb. retroaktivní účinnost alespoň v oblasti hmotného práva.

[15] Takový výklad nelze *a priori* vyloučit, musely by však pro něj existovat velmi silné důvody. Sám Nejvyšší správní soud již přinejmenším jednou k podobnému kroku přistoupil. Ačkoliv přechodné ustanovení říkalo, že se při zaznamenávání bodů

do bodového hodnocení řidiče postupuje podle dosavadních předpisů, redukoval soud jeho dosah pouze na ustanovení procesního charakteru a v oblasti hmotného práva naopak dovodil nepravé retroaktivní působení novelizované právní úpravy (rozsudek ze dne 26. října 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 69). Soud tak ovšem učinil s ohledem na nutnost dodržet jiný důležitý právní princip, a to ústavně garantované pravidlo použití mírnějšího, resp. příznivějšího pozdějšího zákona ve prospěch pachatele (nová právní úprava totiž snížila počet zaznamenávaných bodů za určité deliktní jednání), které by striktní aplikací přechodného ustanovení v oblasti hmotného práva bylo porušeno. Stojí za povšimnutí, že u nyní posuzované právní úpravy pamatoval na tento problém již sám zákonodárce a formuloval odpovídající výjimku.

[16] Lze tedy dovodit, že jen ve zcela výjimečných případech lze vůli zákonodárce překročit a přechodné ustanovení vyložit zužujícím způsobem nebo je dokonce zredukovat na užší význam, než jaký by odpovídal jeho slovnímu vyjádření. Nic nenasvědčuje tomu, že by se nyní jednalo o takovýto výjimečný případ, kde by bylo nutno vážit v protikladu stojící právní principy. Právě naopak, podle Nejvyššího správního se správní orgány a krajský soud dostaly svým výkladem nejen do rozporu s principem zákazu retroaktivity (zde navíc výslovně vyjádřeným v přechodném ustanovení) a s principem předvídatelnosti práva (když vyložily zákon bez dostatečného odůvodnění v rozporu s jeho textem), ale též s právem stěžovatele na přístup k soudu.

[17] Na první pohled se může zdát, že pokud se novelou snížily nároky na adresáty veřejné správy (v našem případě se redukuje počet povolení potřebných pro realizaci stavby), tedy když nová právní úprava neklade na adresáty nové povinnosti, ale naopak jejich množství snižuje, pak není důvod striktně lpět na zákazu její retroaktivní aplikace. Je však potřeba mít na paměti, že v řízeních podle stavebního zákona se řeší kolize řady protichůdných veřejných a soukromých zájmů, nejsou tedy zdaleka ve hře jen práva samotného stavebníka. Navíc procesy vedoucí k povolení stavby podle stavebního zákona tvoří vzájemně provázaný systém. Nejprve se stavba umisťuje do území (územním rozhodnutím nebo souhlasem), poté se povoluje ze stavebního hlediska (stavebním povolením či souhlasem) a nakonec se řeší otázka jejího užívání (oznámením nebo souhlasem). V každé fázi se vyžadují odlišné doklady, řeší se odlišné otázky a totožný není ani okruh účastníků. Stavební zákon upravuje i určitou formu koncentrace mezi řízeními, takže ve stavebním řízení nelze uplatňovat námitky, které měly své místo v řízení územním (§ 114 odst. 2 stavebního zákona). Je tudíž zřejmé, že pokud některá novela stavebního zákona zasáhne do tohoto systému tím, že přesune určité požadavky z jedné fáze povolovacího procesu do jiné nebo dokonce určitou fázi povolování stavby zcela vypustí, pak jejím uplatněním na řízení běžící podle dosavadních předpisů by snadno mohl být porušen veřejný zájem – protože by nebyla řádně vyhodnocena určitá otázka, která měla být podle dosavadní právní úpravy v běžícím řízení zkoumána, zatímco podle nové právní úpravy byla přesunuta do předchozí (již ukončené) fáze povolování. Stejně tak se mohou v takovém případě ocitnout v ohrožení práva účastníků řízení, protože otázka, která se dotýká jejich práv, nebude v důsledku uplatnění nové právní úpravy na běžící řízení zkoumána, případně jim dokonce v důsledku úpravy předmětu řízení bude upřeno účastenství v něm. Jeví se proto jako zcela racionální rozhodnutí zákonodárce, který požaduje, aby se běžící řízení dokončila plně podle stavebního zákona ve stavu před novelizací.

[18] Žalovaný naproti tomu nenabídl žádné vážné důvody, pro něž *„nelze změny stavebního zákona, ke kterým v důsledku této novely došlo, zcela pominout.“* Tím méně lze jakékoliv důvody pro výklad v rozporu s textem zákona nalézt v napadeném rozsudku krajského soudu, který se prakticky jen ztotožnil s napadeným správním rozhodnutím [pomineme-li, že přitom zcela nepřípadně odkázal na ustanovení § 190 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, které není na daný případ aplikovatelné a ani žalovaný se o něj ve své argumentaci neopíral].

[19] Nejvyšší správní soud nevidí jediný důvod, proč by nebylo možné v řízení o odstranění stavby zahájeném podle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., nařídit odstranění stavby proto, že postrádá stavební povolení vyžadované stavebním zákonem v tomtéž znění, tedy před novelou č. 350/2012 Sb., případně takovou stavbu dodatečně povolit. Naopak, takový přístup nejenže je v souladu s textem zákona, ale zajistí lépe ochranu veřejného zájmu a práv ostatních účastníků řízení, aniž by byl jakkoliv nepředvídatelný pro stavebníka. Stavebník budoval svou stavbu v době, kdy stavební projednání u tohoto typu stavby potřeba bylo, nemělo by tedy pro něj být překvapením, že správní orgány na něm jeho podstoupení (nadále) vyžadují. Zároveň tak bude zajištěno, že otázky, které se dříve ve stavební fázi povolovacího procesu řešily, nezůstanou stranou pozornosti stavebního úřadu a budou řádně projednány v odpovídajícím řízení (v tomto případě v řízení o dodatečném povolení stavby).

[20] Výše uvedené platí obzvláště pro ústřední otázku tohoto případu, tedy pro doložení práva provést stavbu na dotčeném pozemku. Ta se totiž podle § 110 odst. 2 stavebního zákona (a to i ve znění po předmětné novele) má zkoumat nejen při umisťování stavby do území, ale i ve fázi jejího stavebního projednání. V nyní projednávaném případě, kdy stavba byla umisťována ještě za předchozího nesvobodného režimu a stavební povolení k ní bylo v důsledku soudního rozhodnutí zrušeno, lze důvodně předpokládat, že otázka práva provést stavbu na dotčeném pozemku nebyla dosud v řádném správním procesu v podmínkách právního státu vůbec zkoumána. Nelze připustit, aby se správní orgány jejímu posouzení vyhnuly s odkazem na to, že stavby vedení přepravní nebo distribuční soustavy plynu již nevyžadují stavební projednání. Tím by totiž fakticky stěžovateli uzavřely cestu vedoucí k tomu, že se touto otázkou bude zabývat nezávislý soud. Nelze přitom opomenout, že pro stavbu přepravní nebo distribuční soustavy plynu lze pozemek vyvlastnit [§ 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)] – může být sice sporné, zda je přípustné tak učinit pro stavbu již dokončenou, avšak v minulosti takový postup Nejvyšší správní soud připustil přinejmenším u telekomunikačních staveb (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. března 2007, č. j. 7 As 67/2005 - 43). Z tohoto pohledu by mohlo být výkladem, který zastává žalovaný a krajský soud, dokonce porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Nejvyšší správní soud tak usuzuje proto, že tam, kde procesy umisťování a povolování staveb zasahují do vlastnických práv, je možné je řadit k rozhodování o občanských právech a závazcích [srov. k tomu rozsudek ESLP ve věci Allan Jacobsson proti Švédsku (č. 1) ze dne 25. října 1989, č. 1084/84]. I proto je výklad žalovaného a krajského soudu nutno odmítnout.

[21] Nejvyšší správní soud nicméně nepřehlédl, že v současné době probíhá před obecnými soudy spor o vydání bezdůvodného obohacení mezi totožnou osobou zúčastněnou na řízení a vlastníkem sousedního pozemku (stěžovatelem ve věci vedené u kasačního soudu pod sp. zn. 6 As 312/2017). Ve zmíněném sporu o bezdůvodné obohacení soudy dospěly (nepravomocně) k závěru, že osobě zúčastněné svědčí zákonné věcné břemeno k předmětné stavbě plynovodu. Toto věcné právo mělo vzniknout vydržením založeným na dobré víře v platnost a právní moc vydaného stavebního povolení, a to bez ohledu na fakt, že toto stavební povolení fakticky právní moci nenabylo a bylo následně pro opomenutí stěžovatele jako účastníka řízení zrušeno. Správnost této úvahy již potvrdil i Nejvyšší soud (rozsudek ze dne 4. října 2017 č. j. 28 Cdo 2680/2017-575). Nad rámec tak kasační soud podotýká, že spor o vznik zákonného věcného břemene by mohl být posouzen v řízení o odstranění stavby jako předběžná otázka ve smyslu § 57 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[22] Nejvyšší správní soud shrnuje, že své závěry učinil na půdorysu posuzovaného případu, kde řízení o odstranění stavby bylo zahájeno podle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. Přechodná ustanovení novely na něj tudíž zcela nepochybně dopadají, a proto je nutno postupovat podle dosavadních předpisů nejen v procesních otázkách, ale je potřeba podle nich posoudit i otázku povolenosti stavby. Nejvyšší správní soud nevylučuje, že odlišně by bylo možno nahlížet na případy staveb, u nichž pochybnosti o jejich legálnosti z hlediska veřejného práva vzniknou až za účinnosti současné právní úpravy. Případy, kde dosud žádné řízení podle stavebního zákona zahájeno nebylo, totiž nyní aplikovaná přechodná ustanovení novely č. 350/2012 Sb. přímo neregulují. Není tudíž vyloučeno, že v takových případech bude možno uplatnit aktuální právní úpravu a stavby, které splňují její požadavky, bude možno považovat za řádně povolené. V nyní posuzované věci však byla situace odlišná, neboť řízení o odstranění stavby již bylo zahájeno, a zákon tudíž prostor k odlišnému výkladu neskýtal, resp. soud neshledal jakékoliv důvody, aby ke zužující interpretaci či dokonce redukci zákonného textu přistoupil.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Kasační soud uzavírá, že stavební úřad musí řízení o odstranění stavby, zahájené podle stavebního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., dokončit podle dosavadních předpisů. Podle úpravy před novelou měl postupovat nejen z procesního hlediska, ale měl podle ní posoudit i hmotněprávní otázky, zejména otázku, zda stavebník disponuje potřebnými povoleními a jde tudíž z hlediska veřejného práva o stavbu legální.

[24] Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud zrušil nejen rozsudek krajského soudu, ale též rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V daném případě je zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu mělo být krajským soudem pro nezákonnost zrušeno a krajský soud by s odkazem na rozsudek kasačního soudu pouze přenesl jeho závazný právní názor svým novým rozhodnutím správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému také podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrací k dalšímu

řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[25] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce uhradil soudní poplatky ve výši 3.000 Kč za podání žaloby a 5.000 Kč za podání kasační stížnosti [položky 18 a 19 přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích].

[26] Stěžovatel byl dále v obou stupních zastoupen advokátem. Pokud jde o úkony právní služby, soud vycházel ze skutečností zjevných ze soudního spisu. Za zastoupení v řízení před krajským soudem přísluší odměna za čtyři úkony právní služby v plné výši: převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, replika na vyjádření osoby zúčastněné na řízení a replika na vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za zastoupení v řízení o kasační stížnosti přísluší odměna za dva úkony právní služby v plné výši: sepsání kasační stížnosti a replika na vyjádření osoby zúčastněné na řízení [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Celkem jde tedy o šest úkonů právní služby. Odměna za jeden úkon činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3.100 Kč. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k odměně za každý úkon přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů. Celkem se tedy jedná o částku 20.400 Kč odpovídající nákladům na právní zastoupení stěžovatele. Celkové náklady řízení, sestávající ze zaplacených soudních poplatků a nákladů zastoupení, tedy pro žalobce představují 28.400 Kč.

[27] Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení, Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, jí v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jí mohly vzniknout náklady. Osoba zúčastněná na řízení také nenavrhla, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. února 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu