

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Mgr. L. K.**, zast. Ing. Mgr. Vlastimilem Calabou, advokátem, se sídlem Havlíčkova 2788/135, Kroměříž, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **J. K.**, , proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2020, č. j. KUZL 35170/2020, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2023, č. j. 29 A 104/2020-60,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2023, č. j. 29 A 104/2020-60, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2020, č. j. KUZL 35170/2020, a rozhodnutí Městského úřadu Bystřice pod Hostýnem ze dne 11. 9. 2019, č. j. MUBPH 21484/2019, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 24.456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Ing. Mgr. Vlastimila Calaby, advokáta.

IV. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2020, č. j. KUZL 35170/2020, kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Bystřice pod

Hostýnem (dále jen „stavební úřad“) ze dne 11. 9. 2019, č. j. MUBPH 21484/2019. Tímto rozhodnutím byla podle § 129 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby rekreační chaty, která se v době podání žádosti nacházela v rozestavěné podobě na pozemcích p. č. XA, XB a XC v katastrálním území Ch. (pozemek p. č. XB již nyní neexistuje, neboť byl sloučen s pozemkem p. č. XC).

[2] Žádost žalobkyně ze dne 21. 2. 2019 o dodatečné povolení stavby navazovala na rozhodnutí o odstranění stavby ze dne 13. 2. 2019. Podala ji dle svých slov z procesní opatrnosti, neboť primárně nesouhlasí s tím, že by se v případě rekreační chaty jednalo o nepovolenou stavbu. Od počátku totiž tvrdí, že se nejedná o novou stavbu, ale o její obnovení do původní podoby po havárii, tudíž při jejím zbudování postupovala podle § 177 stavebního zákona. Proti rozhodnutí o odstranění stavby podala žalobkyně odvolání. Stavba byla v žádosti o dodatečné povolení stavby vymezena tak, že je umístěna výlučně na pozemku p. č. XA, tedy na pozemku, na kterém stála původní chata a který je v katastru nemovitostí veden jako druh pozemku „zastavěná plocha a nádvoří“.

[3] Řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby bylo dne 2. 5. 2019 zastaveno, avšak usnesení o zastavení řízení bylo v odvolacím řízení zrušeno. Odvolací orgán zavázal stavební úřad k tomu, aby žalobkyni vyzval k doplnění projektové dokumentace a poučil ji o procesních následcích toho, když tak neučiní. Stavební úřad se tímto názorem odvolacího orgánu neřídil a sám s ohledem na zásady součinnosti a hospodárnosti řízení zažádal dotčené orgány o vydání dvou závazných stanovisek – podle § 96b odst. 3 stavebního zákona (o souladu záměru s nástroji územního plánování) a § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon). Ve své žádosti výslovně uvedl, aby dotčené orgány záměr posuzovaly ve vztahu ke všem třem pozemkům, na kterých se rozestavěná chata nachází. Jelikož byla obě závazná stanoviska negativní, žádost o dodatečné povolení zamítl. Žalobkyně se proti jeho rozhodnutí odvolala. V rámci odvolacího řízení vydaly orgány nadřízené dotčeným orgánům závazná stanoviska ve smyslu § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v tehdy účinném znění (nyní § 149 odst. 7). Zatímco závazné stanovisko vydané na úseku státní správy lesů bylo potvrzeno, závazné stanovisko vydané podle stavebního zákona bylo změněno tak, že záměr je přípustný. Dle orgánů státní správy lesů byl záměr v rozporu s územněplánovací dokumentací, neboť se jeho část nacházela na pozemcích p. č. XB a XC, které jsou v katastru nemovitostí i územním plánu vymezeny jako pozemky určené k plnění funkcí lesa. Dle nadřízeného orgánu územního plánování však záměr je v souladu s územněplánovací dokumentací, neboť se nachází toliko na pozemku p. č. XA, tedy v ploše pro rekreaci. Žalovaný nakonec rozhodl tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil, a to právě s odkazem na zamítavé závazné stanovisko orgánu státní správy lesů. Žalobkyně podala podnět k provedení přezkumného řízení ohledně závazného stanoviska nadřízeného orgánu státní správy lesů, kterým se následně zabývalo Ministerstvo zemědělství. To naznalo, že neexistují důvody pro zahájení přezkumného řízení. Ve svém sdělení uvedlo, že orgán státní správy lesů záměr posuzoval v intencích žádosti stavebního úřadu, a tudíž správně.

[4] Ze spisového materiálu rovněž vyplývá, že žalobkyně dne 28. 6. 2019 podala žádost o vydání koordinovaného závazného stanoviska. Městský úřad Bystřice pod Hostýnem vydal dne 21. 8. 2019 koordinované závazné stanovisko, ve kterém stanovil, že záměr je z hlediska jak lesního zákona, tak nástrojů územního plánování nepřípustný. Rozhodnutí

stavebního úřadu z tohoto koordinovaného stanoviska nevychází. Žalovaný si v rámci odvolacího řízení nevyžádal jeho přezkum.

[5] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že první projektová dokumentace k žádosti o dodatečné povolení stavby, kterou zpracovali v únoru 2019 Ing. N. a Ing. T., znázorňuje stavbu ve svém původním půdorysu, tj. na pozemku p. č. XA(stavba má tvar písmene L). Projektová dokumentace Ing. N. a Ing. T. z května 2019, kterou žalobkyně přiložila k žádosti o koordinované stanovisko, oproti tomu znázorňuje stavbu v rozsahu všech tří dotčených pozemků. Stavba je v tomto projektu rozdělena na část A (ve tvaru písmene L), která kopíruje původní půdorys stavby a pro kterou žalobkyně žádala vydat stanovisko, a na část B, která vymezuje zbytek půdorysu obnovené stavby a kterou žalobkyně hodlala řešit samostatně. Nejvyšší správní soud poznamenává, že tato projektová dokumentace není součástí správního spisu (pouze ke koordinovanému závaznému stanovisku je připojen výkres situace – koordinační), nicméně mezi stranami jsou tyto skutečnosti nesporné. Z tohoto projektu stavební úřad nevycházel, z rozhodnutí žalovaného však vyplývá, že ho v odvolacím řízení vzal v potaz. Vychází z něj nejen koordinované stanovisko, ale i závazná stanoviska vydaná na úseku státní správy lesů. Ve spise je dále založena dokumentace zpracovaná Ing. N. a Ing. T. v dubnu 2018 označená „pasportizace stavu a oprava“, která byla stavebnímu úřadu doručena v rámci řízení o odstranění stavby. Z projektu je patrné, že stavebníci stavbu dělí na obdobné dvě části jako v předchozím zmíněném projektu (původní stavba a přístavba ze 70. let).

[6] V řízení před krajským soudem žalobkyně namítala, že stavební úřad zvolil nepředvídatelný postup, když si sám vyžádal od dotčených orgánů závazná stanoviska, ačkoli měl od nadřízeného orgánu odlišné pokyny. O pořízení závazných stanovisek navíc ve výzvě k vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 21. 8. 2019 žalobkyni neuvědomil, čímž porušil § 36 odst. 3 správního řádu. Dále namítala, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým, jehož obsah vymezuje žadatel. Stavební úřad však dotčeným orgánům předložil dokumentaci, která se řízení o žádosti netýkala, a stejně tak nepřípustně změnil předmět řízení. Jestliže orgán územního plánování rozhodl, že záměr je v souladu s územněplánovací dokumentací, je názor orgánu státní správy lesů na tuto otázku irelevantní. Zbytek žalobních námitek se týkal oprávněnosti užití postupu podle § 177 odst. 3 stavebního zákona.

[7] Krajský soud žalobu zamítl. Ztotožnil se s názorem správních orgánů, že předmětná stavba stojí na všech třech výše uvedených pozemcích a že se jedná o stavbu novou, zbudovanou po odstranění stavby původní, včetně jejích základů. Soud dále uvedl, že řízení o odstranění stavby a o jejím dodatečném povolení jsou těsně provázaná, neboť se týkají stále té samé stavby. V této věci odkázal na rozsudky NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, a ze dne 11. 4. 2012, č. j. 7 As 154/2012-36. Proto stavební úřad nemohl dodatečně povolit stavbu, která je vymezená jinak než v řízení o odstranění stavby. Závazné stanovisko podle § 96b odst. 3 stavebního zákona si s ohledem na odst. 2 téhož ustanovení mohl stavební úřad vyžádat z vlastní iniciativy. Soud dále konstatoval, že toto závazné stanovisko bylo v odvolacím řízení změněno, jelikož nadřízený orgán územního plánování hodnotil záměr pouze ve vztahu k pozemku p. č. XA. Postup při obstarávání závazného stanoviska na úseku státní správy lesů označil krajský soud za nesprávný, nicméně nezpůsobil nezákonnost rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobkyně podala paralelní žádost

o závazné stanovisko orgánu státní správy lesů, přičemž v projektové dokumentaci vyznačila části A a B záměru. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že není možné posuzovat zvlášť části stavby, které spolu funkčně souvisí. V projektové dokumentaci předložené žalobkyní nadto nebylo navrženo odstranění stavby v částech přesahujících na pozemky p. č. XB a XC. Z hlediska zákonnosti rozhodnutí není podstatné, kdo žádost o závazné stanovisko orgánu státní správy lesů podal. Soud nepřisvědčil ani námitce, že stavební úřad nerespektoval § 36 odst. 3 správního řádu. Nebylo povinností stavebního úřadu, aby ve výzvě ze dne 21. 8. 2019 vyjmenoval veškeré podklady rozhodnutí, včetně těch nových. Žalobkyně měla možnost se s obsahem spisu seznámit, neboť již od 21. 8. 2019 věděla, že je kompletní. Mohla tak učinit i v rámci odvolacího řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V první části kasační stížnosti popisuje parametry stavby a pozemky, na nichž se nachází. S ohledem na stáří původní chaty a její stav začala v roce 2018 provádět udržovací práce, během nichž došlo k havárii objektu. Z toho důvodu přistoupila k renovaci objektu podle § 177 odst. 3 stavebního zákona. Nejedná se tedy o novou stavbu, jak tvrdí správní orgány. V době počátku renovace navíc nebyla stavba chaty součástí pozemku, a tudíž by její zbourání a vybudování chaty nové ani nebylo v zájmu stěžovatelky, neboť by se chata automaticky stala součástí pozemku.

[9] Dle názoru stěžovatelky není možné, aby dva dotčené orgány dospěly k opačným závěrům ohledně souladu stavby s územněplánovací dokumentací. K tomuto posouzení navíc měl pravomoc pouze jeden z orgánů, a tím nebyl orgán státní správy lesů. Soud se s tímto nesouladem nevypořádal dostatečně, když pouze uvedl, že každý z dotčených orgánů posuzoval stavbu v jiném rozsahu. Řízení o dodatečném povolení stavby je však řízením návrhovým a správní orgány jsou vázány rozsahem žádosti. Místo toho, aby stavební úřad stěžovatelku vyzval k doplnění žádosti, jak to po něm požadoval odvolací orgán a jak to stěžovatelka očekávala, doplnil spis sám a žalovaný jeho postup v rozporu se zákonem aproboval. Odebral tak stěžovatelce možnost doplnit spis podle toho, jak vymezila žádost, a tím i být v řízení úspěšná, čímž porušil § 4 odst. 4 a § 6 odst. 3 správního řádu. Stěžovatelka odkazuje na stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 7384/2013/VOP, ze kterého vyplývá, že pokud má stavební úřad žádost za nekompletní a svoji výzvu k jejímu doplnění nespecifikuje dostatečně, nelze nedostatečné doplnění žádosti vytýkat stavebníkovi. Rovněž odkazuje na stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 10. 3. 2015, sp. zn. 2586/2014/VOP, z něhož vyplývá, že žadatel je oprávněn v průběhu řízení svou žádost, včetně projektu, doplňovat a upravovat, a tím i změnit charakter povolované stavby. Stěžovatelka je toho názoru, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby může být i část stavby. Stavbu rozdělila na část A a B právě proto, aby nebyla část A v řízení spornou a aby mohla být část B posouzena zvlášť. Stanoviska obou dotčených orgánů by si neměla odporovat, ale měla by se vzájemně doplňovat. Krajský soud se nevypořádal s námitkou, že k posouzení souladu záměru s územním plánem je příslušný orgán územního plánování, nikoli orgán státní správy lesů. Krajský soud rovněž nevysvětlil, proč by nebylo možné posuzovat části A a B stavby odděleně. Oddělenému posouzení dle názoru stěžovatelky nic nebrání – naopak je hospodárné, aby byly zachovány ty části stavby, které jsou v souladu se zákonem.

[10] Krajský soud opomněl vypořádat argument, že v územním plánu nemá pozemek p. č. XA vyznačenu hranici zastavěného území, když navíc územní plán byl zhotoven v měřítku 1:2880 a v něm vyznačená parcela neodpovídá skutečnosti. Součástí plochy k rekreaci tedy mohou být i části pozemků p. č. XB a p. č. XC.

[11] Stěžovatelka dále namítá, že je běžnou praxí, aby byl účastník řízení výslovně informován o doplnění podkladů rozhodnutí, a to zejména v situaci, kdy nebyl vůči žádnému účastníkovi řízení učiněn jakýkoliv úkon a stěžovatelka nemohla předpokládat doplnění podkladů.

[12] V další části kasační stížnosti stěžovatelka opětovně popisuje charakter stavby a její význam pro stabilitu terénu v daném území, jakož i postup správních orgánů vedoucí k nařízení odstranění stavby. Uvádí, že v řízení před stavebním úřadem vznesla námitky podjatosti proti úředním osobám, které byly vyhodnoceny jako nedůvodné. Je toho názoru, že úřední osoby vůči ní a jejímu manželovi (osoba zúčastněná na řízení) vystupovaly nepřátelsky. To dokládá i tím, že stěžovatelku neinformovaly o doplnění spisového materiálu o závazná stanoviska, k čemuž navíc došlo v rozporu se závazným právním názorem žalovaného.

[13] Stěžovatelka závěrem namítá, že krajský soud toliko převzal názory správních orgánů, aniž by se jimi materiálně v duchu žalobních námitek zabýval. Navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své vyjádření k žalobě a na odůvodnění svého rozhodnutí. Uvádí, že není rozhodné, kdo požádal o vydání závazných stanovisek, nýbrž to, co z těchto závazných stanovisek vyplývá. Ve vztahu k řešené stavbě byly stěžovatelkou uváděny nepravdivé údaje, včetně údajů o jejím půdorysu a umístění na pozemcích, popřípadě byla stavba dělena na dvě části. Nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že původní stavba musela být z důvodu jejího havarijního stavu renovována. Neztotožňuje se ani s jejím názorem ohledně podjatosti úředních osob. Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

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

III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Jedním ze základních kamenů argumentace žalovaného, kterou následně převzal i krajský soud, je názor, že v řízení o dodatečném povolení stavby nelze povolit jinou stavbu, než jaká je předmětem řízení o odstranění stavby, resp. nelze v něm posuzovat pouze část stavby, která se zbytkem funkčně souvisí. Již tento prvotní předpoklad je však z obecného hlediska mylný, nadto ho krajský soud ve svém rozsudku nijak blíže nevysvětlil a omezil se toliko na jeho konstatování jako faktu. Správní orgány v této věci poukazovaly na několik rozsudků NSS, např. na rozsudek ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36. Je pravdou, že NSS v tomto rozsudku naznal, že postup, kdy stavební úřad posuzuje funkčně související části stavby věcně zvlášť, je nezákonný. Správní orgány však opomněly kontext tohoto posouzení. Uvedené závěry se totiž primárně týkají postupu stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby, nikoli žádosti o dodatečné povolení stavby. NSS výslovně uvedl, že uvedený postup je nezákonný zejména v případech, kdy žadatel vyžaduje komplexní posouzení záměru. Z jeho dikce je tedy zřejmé, že klade důraz na vůli žadatele, přičemž rovněž uvedl (zdůraznění doplněno), že *„předmět řízení o odstranění stavby vymezuje stavební úřad, neboť jde o řízení zahajované z úřední povinnosti. Žadatel o dodatečné stavební povolení nemůže svou žádostí takto vymezený předmět řízení překročit (nemůže úspěšně žádat o dodatečné povolení stavby nebo její části, která není předmětem řízení o odstranění stavby),* ***avšak může jej zúžit.*** *Záleží jen na jeho rozhodnutí, zda požádá o dodatečné povolení celé odstraňované stavby (příp. souboru staveb), či zda se jeho žádost bude týkat pouze některé její části. Motivy stavebníka k takovémuto dělení předmětu řízení mohou být stejně tak dobře ryzí (např. usiluje o dodatečné povolení pouze u té části stavby, která není v rozporu s veřejným zájmem, a ostatní části hodlá dobrovolně odstranit), jako mohou být podlé.“*

[19] Správní orgány tedy dezinterpretovaly citovaný rozsudek. Jelikož jejich argumenty převzal i krajský soud, postupoval rovněž nesprávně. S výše uvedenými závěry nejsou v rozporu ani další správními orgány poukazované rozsudky NSS. Krajský soud ve svém rozsudku citoval dva rozsudky NSS (č. j. 3 As 18/2011-117 a č. j. 7 As 154/2012-36), z nichž plyne, že řízení o dodatečném povolení stavby je těsně provázané s řízením o odstranění stavby. To je sice pravda, nicméně se jedná pouze o obecně vyjádřený fakt, s nímž není možnost dodatečně povolit pouze část stavby vůbec v rozporu. Z obou poukazovaných rozsudků navíc vyplývá, že řízení mají odlišné účely, a tudíž nelze říci, že je tato provázanost úplná. Rozsudek č. j. 3 As 18/2011-117 nadto výslovně připouští, že vymezení stavby v řízení o dodatečném povolení může být oproti řízení o jejím odstranění rozdílné.

[20] Naopak je třeba poukázat na rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2019, č. j. 10 As 69/2019-51. Z tohoto rozsudku zřetelně vyplývá, že žádat o dodatečné povolení pouze části stavby je zcela legitimním postupem, ba dokonce v některých případech postupem žádoucím, a to i v podobě zúžení předmětu řízení v jeho průběhu. Soud konkrétně uvedl, že *„bylo na stěžovatelích, aby nejpozději v průběhu řízení využili práva nově vymezit předmět řízení, příp. požádat o rozdělení sporných a nesporných stavebních úprav do dvou řízení o dodatečném povolení stavby, a to tak, aby alespoň část ‚černých‘ stavebních úprav mohla být dodatečně legalizována“*. Skutečnost, že vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby je v dispozici žadatele, zdůraznil NSS i v rozsudku ze dne 15. 9. 2023, č. j. 7 As 220/2022-26. Je vhodné též poznamenat, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby mohou být nejen stavby již provedené, nýbrž i stavby prováděné, tj. rozestavěné (viz rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2023, č. j. 5 As 280/2021-61). Dodatečným povolením stavby se povoluje další provádění (dokončení) stavby odpovídající dokumentaci, k níž se povolení vztahuje.

[21] Je pravdou, že v řízení o dodatečném povolení stavby nelze povolit stavbu odlišnou, než která je předmětem řízení o odstranění stavby. Je však třeba rozlišovat stavbu odlišnou a stavbu pouze odlišně vymezenou a určit, do jaké kategorie spadá stěžovatelčino vymezení předmětu žádosti.

[22] Z žádosti o dodatečné povolení stavby, jakož i z projektové dokumentace k ní doložené (Ing. N. a Ing. T., únor 2019), vyplývá, že stěžovatelka žádala o dodatečné povolení stavby nacházející se výlučně na pozemku p. č. XA. Je však pravdou, že v projektové dokumentaci je stavba vymezena jinak, než jak byla ve skutečnosti již rozestavěna – je v ní znázorněn půdorys původní chaty, tedy s jižní zdí mírně severněji a s vykrojeným obdélníkem na severovýchodní straně objektu. Lze připustit, že s ohledem na označení projektové dokumentace slovy „obnova havárie chaty“ a odlišné vymezení půdorysu stavby, jenž neodpovídal aktuálnímu stavu v terénu, mohl mít stavební úřad pochybnosti, zda chce stěžovatelka skutečně dodatečně povolit stavbu tohoto provedení. Ačkoli byla situace do určité míry nejasná, stavební úřad v žádném případě nemohl legitimně nabýt dojmu, že stěžovatelka chce zlegalizovat stavbu tak, jak je v terénu rozestavěna, tj. i ty stavební části, které se nachází na pozemcích sousedících s pozemkem p. č. XA. Takový závěr nevyplýval ani z projektové dokumentace, ani ze samotné žádosti. V té stěžovatelka naopak výslovně uvedla, že na pozemcích p. č. XB a XC se stavbou nepočítá. Předložená dokumentace byla v souladu s obsahem žádosti o dodatečné povolení stavby.

[23] Stavební úřad nicméně naznal, že předložená dokumentace se nevztahuje ke stavbě, která je předmětem řízení o odstranění stavby, a proto řízení usnesením ze dne 2. 5. 2019 zastavil. Stěžovatelka následně proti tomuto usnesení podala odvolání, kterému žalovaný vyhověl. Žalovaný instruoval stavební úřad, aby vyzval stěžovatelku k odstranění vad projektové dokumentace a k doplnění dalších chybějících náležitostí žádosti. Stavební úřad se však tímto závazným právním názorem neřídil, stěžovatelku k doložení potřebných dokumentů nevyzval a toliko sám požádal dotčené orgány o vydání závazných stanovisek. V žádosti o vydání závazných stanovisek adresované dotčeným orgánům stavební úřad konstatoval, že se stěžovatelka v žádosti o dodatečné povolení stavby odchýlila od předmětu řízení, jak jím byl vymezen v řízení o odstranění stavby. Taková dispozice s předmětem řízení ovšem není dle názoru stavebního úřadu možná, a proto požádal dotčené orgány, aby vydaly závazné stanovisko ke stavbě, jak je vymezena v řízení o odstranění stavby, nikoliv pouze k části stavby odpovídající projektové dokumentaci předložené v řízení o dodatečném povolení stavby. Stavební úřad tedy výslovně vymezil předmět řízení o dodatečném povolení stavby v rozporu s žádostí stěžovatelky, přičemž si byl dobře vědom, že žádost stěžovatelky se týká pouze části stavby.

[24] Poté, aniž by stěžovatelku seznámil s tím, jak vymezil předmět řízení o dodatečném povolení stavby, vydal stavební úřad rozhodnutí ve věci. Stěžovatelce nedal příležitost doplnit projektovou dokumentaci, a rozptýlit tak případné nejasnosti o vymezení předmětu žádosti. Tím ovšem porušil závazný právní názor odvolacího orgánu vyjádřený v předchozím zrušujícím rozhodnutí, jehož součástí byl pokyn, aby stavební úřad vyzval stěžovatelku k odstranění vad projektové dokumentace a k doplnění dalších náležitostí žádosti.

[25] Jelikož stěžovatelka nebyla stavebním úřadem vyzvána k doplnění spisové dokumentace, sama zažádala Městský úřad Bystřice pod Hostýnem o koordinované závazné

stanovisko, k němuž předložila nový projekt (Ing. N., Ing. T., květen 2019, v názvu jsou obsažena slova „dodatečné povolení stavby“). Z tohoto projektu je patrné, že dělí stavbu na dvě části: část A ve tvaru písmene L kopíruje půdorys původní chaty a nachází se výlučně na pozemku p. č. XA, část B se nachází částečně na pozemku p. č. XB a částečně na pozemku p. č. XC. K části B je v projektové dokumentaci vysvětleno, že se jedná o realizované konstrukce v úrovni 1S objektu, které se nacházejí na parcelách p. č. XB a XC. Tato část není v souladu s územním plánem, uvedené konstrukce nejsou předmětem této žádosti o dodatečné povolení stavby a nebudou stavebníkem užívány, dokud nebudou legislativně dořešeny. Dále je v dokumentaci uvedeno, že předmětem žádosti o dodatečné povolení stavby je pouze část A. V této projektové dokumentaci je úmysl stěžovatelky zcela jednoznačně vyjádřen – zjevně měla v úmyslu získat dodatečné povolení těch částí stavby, které se reálně nachází v hranicích původní chaty. Stavební úřad tuto projektovou dokumentaci nezahrnul do podkladů rozhodnutí, ačkoli z něj vycházel Městský úřad Bystřice pod Hostýnem jakožto orgán státní správy lesů a současně orgán územního plánování při vydání závazného stanoviska. Stavební úřad musel o existenci této nové projektové dokumentace vědět, neboť na ni odkázal orgán státní správy lesů v závazném stanovisku zaslaném stavebnímu úřadu. Z této projektové dokumentace bez jakýchkoliv pochyb vyplývá, že stěžovatelka nepožadovala dodatečně povolit jinou stavbu, než která byla předmětem řízení o odstranění stavby, nýbrž pouze její část, která byla v souladu s územním plánem. Jak vyplývá z výše citované judikatury NSS, takový postup je možný, přičemž mu není na překážku, že se jedná teprve o rozestavěnou stavbu. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že nově předloženou projektovou dokumentaci lze považovat za specifikaci žádosti o dodatečné povolení stavby. Vzhledem k tomu, že stavební úřad nepostupoval podle závazného pokynu žalovaného a nevyzval stěžovatelku k opravě projektové dokumentace, nelze stěžovatelce vytýkat, že ji sama stavebnímu úřadu nepředložila a prozatím na jejím podkladě žádala pouze o závazná stanoviska.

[26] Je to žadatel, kdo vymezuje předmět řízení. V daném případě je zřejmé, že předmět žádosti o dodatečné povolení stavby nepřekračuje předmět řízení o odstranění stavby vymezený stavebním úřadem. Stavební úřad nepředestřel žádný věcný důvod, pro nějž by nebylo možné akceptovat vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby provedené stěžovatelkou. Stavební úřad např. netvrdil, že stavba, která je předmětem žádosti (tedy část A), není schopna plnit svoji funkci, aniž by k ní byla přičleněna část B. Stavební úřad vyšel výlučně z toho, že projektová dokumentace se týká stavby, která rozměrově a umístěním na pozemcích neodpovídá stavbě, která je předmětem řízení o odstranění stavby a jejíž základy a suterén jsou již reálně provedeny. Takové důvody ovšem nelze akceptovat (viz výše).

[27] Pro posouzení věci není důležité ani to, že stěžovatelka v žádném z projektů nenavrhla postup odstranění zbytku stavby. To totiž není předmětem řízení o dodatečném povolení stavby. Nelze vyloučit, že by zbytek stavby mohl být dodatečně povolen v samostatném řízení, nebo by bylo nařízeno jeho odstranění jako nepovolené stavby. I kdyby měl nicméně stavební úřad za to, že tato skutečnost má být řešena již v projektové dokumentaci pro řízení o dodatečném povolení stavby, měl stěžovatelku vyzvat, aby ji do svého projektu zahrnula. Ten však stěžovatelku k ničemu nevyzval.

[28] Jestliže správní orgány vyhodnotily nesprávně stěžovatelčinu žádost tak, že jejím předmětem je celá stavba, která je předmětem řízení o odstranění stavby, a takto žádost

v dalším řízení projednávaly, rozšířily předmět řízení nad rámec žádosti. V důsledku toho projednávaly stavbu, o jejíž dodatečné povolení stěžovatelka nežádala. Zatížily tak řízení vadou, která se promítla do posouzení důvodů, pro které byla žádost zamítnuta.

[29] Stavební úřad vystavěl své zamítavé rozhodnutí na negativních závazných stanoviscích orgánu územního plánování a orgánu státní správy lesů. Poté, co byla tato závazná stanoviska přezkoumána v odvolacím řízení nadřízenými orgány, zůstal jediný důvod zamítnutí žádosti (a tedy potvrzení prvostupňového rozhodnutí), a to negativní závazné stanovisko orgánu státní správy lesů. V odvolacím řízení došlo k rozporu mezi dotčenými orgány. Nadřízený orgán územního plánování dospěl k závěru, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby je stavba v rozsahu vymezeném v žádosti doložené projektovou dokumentací (tedy stavba na pozemku p. č. XA). Ta je přitom v souladu s územním plánem, a proto změnil nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování tak, že navrhovaný záměr je přípustný. Naproti tomu nadřízený orgán státní správy lesů setrval chybně na tom, že předmětem řízení je stavba, jak je vymezena v řízení o odstranění stavby. Orgán státní správy lesů vydává souhlasné závazné stanovisko ke stavbám sousedícím s pozemky určenými k plnění funkcí lesa tehdy, jestliže jsou tyto pozemky podle územního plánu zastavěnými pozemky či pozemky určenými k zástavbě. To je případ pozemku p. č. XA, jenž je podle územního plánu součástí plochy pro rekreaci. Pozemky p. č. XB a XC jsou určeny k plnění funkcí lesa, nacházejí se mimo zastavěné území obce, výstavba na nich je dle regulativů územního plánu nepřípustná. Jelikož se stavba nachází na všech třech pozemcích, bylo by ji možno realizovat pouze na základě souhlasu s odnětím pozemků plnění funkcí lesa, což by ovšem bylo možné pouze za podmínky, že by stavba byla v souladu s územním plánem (§ 15 odst. 2 lesního zákona). Nadřízený orgán tedy shledal postup orgánu státní správy lesů správným a závazné stanovisko potvrdil.

[30] Žalovaný tak byl v odvolacím řízení konfrontován se situací, že jediné dva oslovené dotčené orgány si vymezily předmět řízení odchylně, přičemž dospěly k rozpornému závěru, pokud jde o soulad stavby s územním plánem. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalovaný postupoval podle § 4 odst. 8 stavebního řádu a projednal rozpory mezi orgánem územního plánování na straně jedné a stavebním úřadem a orgánem státní správy lesů na straně druhé, pokud jde o vymezení předmětu řízení a z toho plynoucí závěry o souladu stavby s územním plánem. Je to přitom orgán územního plánování, v jehož kompetenci je posuzovat soulad záměru s územněplánovací dokumentací. Orgán státní správy lesů vysvětlil ve svém závazném stanovisku, proč je i pro něj tato otázka významná, byť ji posuzuje toliko jako předběžnou otázku, nejedná se o vlastní předmět jeho posouzení. Žalovaný tak měl postupovat podle zmíněného ustanovení, popř. řešit rozpor dle § 133 správního řádu. Žalovaný namísto toho ve svém rozhodnutí uvedl, že odvolání směřující proti závaznému stanovisku orgánu územního plánování je důvodné, nicméně z tohoto závěru nevyvodil žádné konkrétní důsledky, neboť se opřel o rozporné potvrzující závazné stanovisko orgánu státní správy lesů. Rozhodnutí žalovaného je tak založeno jednak na nesprávně vymezeném předmětu řízení o dodatečném povolení stavby, jednak na potvrzujícím závazném stanovisku orgánu státní správy lesů, aniž by byl vyřešen vzniklý rozpor. Obě tyto vady řízení způsobují nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelce bylo postupem stavebního úřadu i žalovaného znemožněno uspět s žádostí o dodatečné povolení stavby. Krajský soud měl pro tyto důvodně vytýkané vady řízení zrušit napadené

rozhodnutí žalovaného, nikoliv žalobu zamítnout. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je naplněn.

[31] V kontextu výše uvedeného se námitka, že stavební úřad si neměl obstarat závazná stanoviska sám, nýbrž měl vyzvat k jejich předložení stěžovatelku, jeví jako nevýznamná. Není podstatné, kdo vydání závazných stanovisek inicioval, nýbrž k jakému záměru se v nich dotčené orgány vyjádřily. Lze se domnívat, že pokud by stavební úřad chybně neinstruoval dotčené orgány v tom směru, že se mají vyjádřit k takové podobě stavby, která je předmětem řízení o odstranění stavby, nikoliv ke stavbě vymezené v projektové dokumentaci, mohl být obsah závazných stanovisek odlišný.

[32] Vzhledem k závažnosti výše konstatovaných vad řízení před správními orgány, pro něž je třeba zrušit nejen rozsudek krajského soudu, nýbrž i rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné zabývat se kasační námitkou týkající se porušení § 36 odst. 3 správního řádu stavebním úřadem. Vypořádání této námitky není pro další řízení před správními orgány podstatné.

[33] Nejvyšší správní soud se nezabýval ani námitkou týkající se splnění podmínek pro postup podle § 177 odst. 3 stavebního zákona. Tato otázka má totiž svůj význam toliko pro posouzení, zda se v projednávané věci jednalo o rekonstrukci, nebo vybudování nové chaty, a má tedy své místo v řízení o odstranění stavby.

[34] K námitce, podle níž krajský soud nevypořádal žalobní bod týkající se údajného nesprávného zaměření dotčených pozemků, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud lakonicky konstatoval, že případné chyby v katastru nemovitostí nejsou předmětem tohoto řízení. Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatelka vymezila stavbu, o jejíž dodatečné povolení požádala, tak, že se nachází výlučně na pozemku p. č. XA. Zpracovatel projektové dokumentace mohl vycházet pouze z geometrické polohy tohoto pozemku obsažené v platném katastrálním operátu. Má-li stěžovatelka za to, že platný katastrální operát obsahuje nesprávnou geometrickou polohu pozemku, může se nápravy domáhat pouze u katastrálního úřadu (např. návrhem na opravu chyby). Z hlediska řízení o dodatečném povolení stavby je podstatné pouze to, zda stavba, která je jeho předmětem, se skutečně vzhledem k jejím rozměrům může nacházet výlučně na pozemku p. č. XA, jak je uvedeno v projektové dokumentaci. Za její správnost odpovídá zpracovatel projektové dokumentace. Pokud by stavebnímu úřadu vznikly v tomto ohledu pochybnosti o správnosti projektové dokumentace, musel by tuto otázku v dalším řízení vyjasnit. To, jak jsou pozemky p. č. XB a XC označeny v územním plánu (jaké je jejich funkční využití), případně zda některé jejich části rovněž nejsou určeny územním plánem k využití pro rekreaci, není pro posouzení věci podstatné. Nejvyšší správní soud doplňuje, že pokud by byla dodatečně povolena stavba na pozemku p. č. XA, ovšem fakticky by byla provedena mimo hranice tohoto pozemku, byla by stavba provedena v rozporu s dodatečným povolením stavby, což by mohl být důvod pro zahájení dalšího řízení o odstranění stavby.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení

s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud shledal důvod i pro zrušení prvostupňového rozhodnutí stavebního úřadu na základě § 78 odst. 3 za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., neboť to je rovněž stiženo nezákonností a zjištěné zásadní vady týkající se předmětu řízení a podkladů pro rozhodnutí (závazných stanovisek dotčených orgánů) nelze napravit v odvolacím řízení, aniž by to bylo na újmu procesním právům stěžovatelky. Nejvyšší správní soud současně vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm jsou správní orgány vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[36] Vzhledem k tomu, že tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o náhradě nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Procesně úspěšnou byla v dané věci stěžovatelka, protože výsledkem řízení před správními soudy je zrušení rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu.

[37] Stěžovatelka uhradila v řízení před krajským soudem soudní poplatek ve výši 3.000 Kč za podání žaloby a v řízení před NSS soudní poplatek ve výši 5.000 Kč za podání kasační stížnosti.

[38] V řízení před krajským soudem vznikly stěžovatelce náklady na zastoupení advokátem, které sestávají z odměny za 3 úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby a sepis repliky) a náhrady hotových výdajů po 300 Kč za každý úkon právní služby [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Jelikož zástupce žalobkyně vykonává advokacii jako společník obchodní korporace, která je plátkyní DPH, náleží mezi náklady žalobkyně náhrada daně, kterou je zástupce žalobkyně povinen odvést z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.), tedy o 21 % z částky 10.200 Kč. Celková výše náhrady nákladů za řízení před krajským soudem tak činí 15.342 Kč.

[39] Náklady řízení, které stěžovatelce vznikly v řízení o kasační stížnosti, sestávají z odměny zástupce stěžovatelky za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (sepis kasační stížnosti, včetně jejího doplnění) a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu]. K tomu je třeba připočíst náhradu DPH ve výši 21 % z částky 3.400 Kč. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti činí 9.114 Kč.

[40] Žalovaný je povinen zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení v celkové výši 24.456 Kč, a to ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Ing. Mgr. Vlastimila Calaby, advokáta (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

[41] Výrokem IV. tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení tak, že nemá právo na náhradu nákladů. V řízení o kasační stížnosti jí totiž nevznikly vůbec žádné

náklady, Nejvyšší správní soud jí nadto neuložil žádnou povinnost. Ani krajský soud jí neuložil žádnou povinnost.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. února 2024

Tomáš Kocourek
předseda senátu