



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **M. J.**, zastoupena JUDr. Jarmilou Černou, advokátkou se sídlem Sladkovského 484, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Střítež**, se sídlem Střítež 39, Pelhřimov, zastoupena JUDr. Jiřím Dlouhým, advokátem se sídlem Pražská 1156, Pelhřimov, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 5. 2013, č. j. 29 A 33/2011 – 61,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Jarmily Černé, advokátky.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Krajský úřad Kraje Vysočina domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 5. 2013, č. j. 29 A 33/2011 – 61, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2011, č. j. KUJI 19980/2011 ODSH 102/2011 – Ma/RODV, a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí Městského úřadu Pelhřimov ze dne 7. 12. 2010, č. j. OD/1734/2009-38-R/Če, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dále krajský soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 10.712 Kč a rozhodl o tom, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Prvostupňovým správním rozhodnutím bylo osobě zúčastněné na řízení vydáno dodatečné povolení pro stavbu „Oprava místní komunikace v místní části Krumvald“ na částech pozemků: pozemkové parcely parcelní číslo 406/1, 420, 427 v kat. území Krumvald. Druhostupňovým rozhodnutím žalovaného bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že požadavky na označení účastníků řízení byly u obou správních rozhodnutí splněny. Rozpor v prvostupňovém rozhodnutí, co se týče toho, zda byla stavba zcela dokončena či nikoliv, byl odstraněn rozhodnutím žalovaného. Chybný odkaz na ust. § 129 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“) byl zjevnou chybou v psaní. Stavební úřad se ve svém rozhodnutí nezabýval splněním podmínek pro dodatečné povolení stavby, které jsou uvedeny v ust. § 129 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona. Žalobkyně však v této souvislosti nevznesla žádné konkrétní námitky. Soulad stavby s obecnými požadavky na výstavbu stavební úřad vyhodnotil. K podmínce souladu s veřejným zájmem dle ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona však stavební úřad pouze uvedl, že uskutečněním stavby nejsou ohroženy veřejné zájmy, aniž tento závěr blíže odůvodnil. Krajský soud proto obě správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že stavbu prováděla obec, která je dle ust. § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, veřejnoprávní korporací, která ze zákona pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Předmětem řízení bylo dodatečné povolení stavby místní komunikace. Místní komunikace je dle ust. § 2 odst. 2 a § 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, komunikací veřejně přístupnou a dle ust. § 19 tohoto zákona je určena k obecnému užívání. Prokazování veřejného zájmu je v tomto konkrétním případě nadbytečné. Podmínka ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je splněna, pokud se prokáže splnění buď souladu s obecnými požadavky na výstavbu, nebo soulad s veřejným zájmem. Postup krajského soudu nebyl správný, když shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí a zdůvodnil tento závěr tím, že nebyla odůvodněna skutečnost, která vyplývá z povahy věci a je obecně známá, navíc když toto odůvodnění je z pohledu ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona nadbytečné. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010 – 52, vyplývá, že není důvodu rušit rozhodnutí v situaci, kdy je zřejmé, že správní orgán - jen po odstranění vytýkané vady - vydá v novém řízení rozhodnutí v zásadě shodné. V tomto případě by se jednalo o případné formální doplnění textu do odůvodnění stavebního povolení o splnění druhé části podmínky dle ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, ačkoliv z dikce zákona vyplývá, že postačí splnění jedné nebo druhé části podmínky. Soud též v rozporu se zásadou proporcionality přistoupil ke zrušení rozhodnutí z důvodu, který však v žádném případě neměl za následek zkrácení práv žalobkyně. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že ne každá stavba místní komunikace musí být ve veřejném zájmu. Při stavbě došlo k navýšení nivelety, což způsobuje zatopení její nemovitosti. Dochází k jejímu postupnému poškozování. Betonová žlabovnice zatopení nemovitosti nezabrání. V dané věci veřejným zájmem je, aby odtokové poměry povrchových vod byly zajištěny tak, aby nedocházelo k lokálnímu výskytu zatopení či dokonce povodním. Stavba je proto v rozporu s veřejným zájmem a obecnými požadavky na výstavbu. Nepostačí splnění jedné

pokračování

podmínky v ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Žalobkyně proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Osoba zúčastněná na řízení se vyjádřila tak, že tvrzení žalobkyně o odtokových poměrech není pravdivé a její tvrzení o skutečném stavu věci jsou zavádějící. Stavba místní komunikace je ve veřejném zájmu a plní svůj účel. Byla dodatečně povolena a řádně zkolaudována a je občany obce užívána.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda správní orgány skutečně měly povinnost svá rozhodnutí zdůvodnit z hlediska souladu stavby s veřejným zájmem. V opačném případě by totiž nemohla absence takového zdůvodnění vést ke zrušení správního rozhodnutí. Podle stěžovatele nemuselo být takto rozhodnutí zdůvodněno z toho důvodu, že stačilo odůvodnit, proč stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu.

Podle ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona „[s]tavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.“

Podle stěžovatele je v citovaném ustanovení pod písm. c), mezi částmi věty „s obecnými požadavky na výstavbu“ a „s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem“ poměr vylučovací. Tento závěr opírá o použití spojky „nebo“.

S argumentací stěžovatele se však nelze ztotožnit. Spojku „nebo“ lze v českém jazyce použít i ve významu slučovací. Pokud je navíc tato spojka použita ve smyslu vylučovací (,„buď, anebo“), píše se před ní podle pravidel českého pravopisu čárka. Samotný gramatický výklad tedy nasvědčuje tomu, že spojka „nebo“ v ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je užitá ve smyslu slučovací. Vyjadřuje tudíž požadavek, že musí být splněna jak podmínka, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, tak podmínka, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

Ve prospěch uvedeného gramatického výkladu svědčí i smysl citovaného ustanovení. Je-li stavba prováděna na základě stavebního povolení, stanoví v něm podle ust. § 115 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad podmínky pro provedení stavby, kterými mimo jiné zabezpečí ochranu veřejných zájmů a dodržení obecných požadavků na výstavbu. Postupuje-li tedy stavebník v souladu se zákonem, je zajištěno, že stavba bude v souladu s veřejným zájmem i obecnými požadavky na výstavbu. Minimálně stejné nároky proto musejí být logicky kladeny na stavby, u nichž stavebník postupoval v rozporu se zákonem. Sem spadá i případ, kdy je stavba provedena nebo prováděna bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem nebo v rozporu s ním [ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona].

Aby tedy mohla být stavba uvedená v ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona dodatečně povolena, musejí být splněny podmínky souladu s veřejným zájmem i souladu s obecnými požadavky na výstavbu kumulativně. Nelze připustit dodatečné povolení takové stavby, pokud je v rozporu s veřejným zájmem, i kdyby byla v souladu s obecnými požadavky

na výstavbu. Stejně tak skutečnost, že stavba není v rozporu s veřejným zájmem, nemůže stačit pro její dodatečné povolení, je-li v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu. V opačném případě by byl zcela neodůvodněně a nelogicky zvýhodněn stavebník provádějící stavbu bez stavebního povolení (ačkoliv jej zákon vyžaduje) nebo v rozporu s ním, oproti stavebníkovi, který provádí stavbu v souladu se stavebním povolením.

Předestřený výklad ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona je podporován i historickým srovnáním s dřívější právní úpravou. Podle ust. § 88 odst. 1 písm. b) věty druhé zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2006 platilo následující pravidlo: „*Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.*“ Není žádných pochyb o tom, že dřívější stavební zákon pro dodatečné povolení stavby požadoval mimo jiné, aby byla v souladu jak s veřejným zájmem, tak s obecnými technickými požadavky na výstavbu. Z důvodové zprávy k novému stavebnímu zákonu přitom nevyplývá, že by zákonodárce zamýšlel, aby tomu bylo v nyní účinném stavebním zákoně jinak.

S povinností splnit obě podmínky uvedené v ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona nakonec počítá i odborná literatura (viz např. Hegenbart, M.; Sakař, B.; a kol. *Stavební zákon*. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 347). Skutečnost, že tento závěr činí se samozřejmostí a podrobněji jej nezdůvodňuje, je s ohledem na jednoznačný jazykový, teleologický i historický výklad citovaného ustanovení zcela pochopitelná.

Lze uzavřít, že podmínky uvedené v ust. § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona musejí být pro dodatečné povolení stavby splněny kumulativně. Bylo tedy povinností správních orgánů rozhodnutí o dodatečném povolení stavby odůvodnit i z hlediska splnění podmínky souladu stavby s veřejným zájmem. Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí ani jemu předcházející prvostupňové správní rozhodnutí neobsahují důvody, pro které bylo shledáno splnění této podmínky. Ostatně stěžovatel tento závěr ani nerozporuje, pouze dále namítá, že splnění uvedené podmínky vyplývalo z povahy věci a bylo obecně známo. Tomuto názoru stěžovatele však nelze přisvědčit.

Stanoví-li zákon určité podmínky pro vydání rozhodnutí, musí být ve správním rozhodnutí obsaženy úvahy správního orgánu, které jej vedly k závěru o splnění těchto podmínek. To platí i v případě, že se správnímu orgánu jeví splnění určité podmínky jako zjevné. Zcela v jiném světle se může jevit splnění této podmínky účastníkům řízení. Nevyjádří-li přitom správní orgán své úvahy, brání tak účastníkům řízení v tom, aby mohli případně vyvrátit konkrétní argumenty, které jej k závěru o splnění zákonné podmínky vedly. V daném konkrétním případě má proto Nejvyšší správní soud za to, že neodůvodnění správních rozhodnutí z hlediska splnění podmínky souladu stavby s veřejným zájmem zakládalo důvod pro jejich zrušení.

Ačkoliv se stěžovatel v kasační stížnosti fakticky snažil dodatečně odůvodnit splnění uvedené zákonné podmínky, je nutno připomenout, že takovýto postup nelze připustit. Nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí nelze zhojit dodatečným zdůvodňováním postupu správního orgánu v rámci následného soudního přezkumu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, které jsou dostupné na www.nssoud.cz). Tyto úvahy musejí správní orgány vyjádřit ve svých rozhodnutích.

pokračování

Nejvyšší správní soud dodává, že správní orgány budou muset v následném řízení uvést důvody, proč mají za to, že daná konkrétní stavba (nikoliv pouze obecně stavba místní komunikace prováděná obcí) není v rozporu s veřejným zájmem. Budou tedy muset přihlédnout ke konkrétním zjištěným skutkovým okolnostem a vypořádat se v tomto ohledu s argumentací žalobkyně.

Zrušení správního rozhodnutí pro jeho nedostatečné odůvodnění v daném případě nelze považovat za neproporcionální. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010 – 52, na který stěžovatel poukazuje, je pro tuto situaci nepřiléhavý. V tomto rozhodnutí byl vyjádřen konstantně zastávaný názor, že ne každá procesní vada, které se správní orgán dopustí, znamená bez dalšího sama o sobě důvod ke zrušení vydaného správního rozhodnutí, neměla-li vliv na zákonnost takového rozhodnutí. Za takové situace není důvod rušit rozhodnutí, je-li zřejmé, že správní orgán po odstranění vytýkané vady vydá v novém řízení rozhodnutí v zásadě shodné.

Tyto závěry ovšem nelze vztáhnout na vadu spočívající v nedostatečném odůvodnění správního rozhodnutí. Tu lze stěží kvalifikovat jako vadu, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Nezná-li soud důvody, které správní orgán k rozhodnutí vedly, nemůže ani posoudit, zda skutečně bylo na místě vydání takového rozhodnutí a zda lze jeho vydání očekávat i v dalším řízení. Opačný závěr by navíc zcela popřel shora citovanou judikaturu vylučující možnost dodatečného odůvodnění rozhodnutí v rámci soudního přezkumu. Nelze připustit, aby žalovaný zdůvodnil své rozhodnutí až v řízení o žalobě a navíc se domáhal přehlížení tohoto nedostatku s odkazem na požadavek proporcionality, neboť je nyní již přeci zřejmé, jak v dalším řízení rozhodne (resp. jak své rozhodnutí zdůvodní). Jedním z důsledků takového přístupu by bylo mimo jiné to, že by žalobci byla upřena možnost brojit proti těmto důvodům. Konkrétní argumentaci proti nim by totiž mohl předložit až po onom dodatečném zdůvodnění, nicméně nemohl by tak učinit s ohledem na koncentraci žalobního řízení (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně zastoupená na základě plné moci advokátkou měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení. Náklady spočívají v odměně advokátky za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v hodnotě 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“) a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokátka plátkyní daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů a která činí 714 Kč. Jelikož má žalobkyně právo na náhradu těchto nákladů proti stěžovateli, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám její zástupkyně na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč.

Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu