



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K
J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **V. R.**, zast. JUDr. Pavlem Jelínkem, Ph.D., advokátem, se sídlem Dražkovice 181, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 2. 2014, č. j. 52 A 81/2013 – 71,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 10. 2013, č. j. KrÚ-64019/143/2013/OMSŘI/Sou (dále též „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 23. 7. 2013, č. j. MmP 42099/2013, kterým bylo nařízeno odstranění stavby předzahrádka u provozovny KRA – KRA na nám. Republiky v Pardubicích, na pozemku označeném jako parc. č. 2664/5 v kat. území Pardubice (dále též „předmětná stavba“). V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný popsal průběh správního řízení, přičemž zdůraznil, že ve věci bylo rozhodováno opakovaně. Rozhodnutím Úřadu městského obvodu Pardubice I. ze dne 9. 12. 2009, č. j. UMOI/4283/09/ODŽ-3/7/Bo, bylo žalobci podle ustanovení § 25 odst. 1, 2, 6 písm. c) bod 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, povoleno zvláštní užívání místní komunikace pro zřízení a provoz prodejního zařízení předzahrádky; zabraná plocha byla určena na 25 m² se stanovením doby zvláštního užívání od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2011. Dne 21. 5. 2010 byla provedena na místě předzahrádky kontrolní prohlídka, jejímž předmětem byla „nepovolená stavba pro zastřešení

letní zahrádky, nepovolená úprava střechy, obslužný stánek u restaurace KRA-KRA“. Následně bylo se žalobcem zahájeno řízení o odstranění předmětné stavby. Sdělením ze dne 26. 5. 2010 byl žalobce informován o možnosti požádat o dodatečné povolení stavby, přičemž mu bylo sděleno, že k žádosti musí předložit podklady jako ke stavebnímu povolení. Následně bylo řízení o odstranění stavby přerušeno, dne 9. 2. 2011 stavební úřad usnesením č. j. ÚMOI/1613/2010-SÚ-To-9 řízení o odstranění stavby zastavil, proti čemuž podalo odvolání Statutární město Pardubice. Odvolací orgán, kterým byl až do konce roku 2011 Magistrát města Pardubic, rozhodnutím ze dne 6. 5. 2011 zrušil usnesení o zastavení řízení o odstranění předmětné stavby. Dne 21. 11. 2011 Úřad městského obvodu Pardubice I. vydal rozhodnutí č. j. ÚMOI/1613/2010-SÚ-To-17, kterým nařídil odstranění předmětné stavby. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž rozhodl z důvodu změny příslušnosti žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 1. 2013 tak, že rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Magistrát města Pardubic následně řízení usnesením ze dne 17. 7. 2012 přerušil, neboť žalobce požádal o dodatečné povolení stavby. Opatřením ze dne 5. 6. 2013 stavební úřad oznámil pokračování v řízení o nařízení odstranění předmětné stavby. Rozhodnutím ze dne 23. 7. 2013, č. j. MmP 42099/2013, pak Magistrát města Pardubic rozhodl o nařízení odstranění předmětné stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[2] Žalovaný k věci samé uvedl, že prvoinstanční rozhodnutí tvoří s rozhodnutím o odvolání jeden celek, proto z důvodů srozumitelnosti je žalovaným užitá jistá míra stručnosti ve specifikaci podkladů, pokud jsou uvedeny již v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný zdůraznil, že bylo nařízeno odstranit předmětnou stavbu podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť předmětná stavba nebyla dodatečně povolena, jak vyplývá z rozhodnutí stavebního úřadu Magistrátu města Pardubic ze dne 19. 9. 2012, jímž byla zamítnuta žádost o dodatečné povolení stavby celoročně užitelné zahrady u restaurace KRA-KRA. Řízení o dodatečném povolení stavby je řízením, které předchází řízení o nařízení odstranění stavby a v němž bylo řádně odůvodněno, proč předmětnou stavbu nelze dodatečně povolit. Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na dodatečné povolení předmětné stavby žalobce napadl odvoláním, které však žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 12. 12. 2012 a jež se vypořádává s námitkami žalobce uplatněnými i v předmětném řízení. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2012 bylo k podnětu žalobce přezkoumáno Ministerstvem pro místní rozvoj, které však dle přípisu ze dne 30. 4. 2013 neshledalo žádné důvody pro zahájení přezkumného řízení. Žalovaný proto ve stručnosti odkazuje na své rozhodnutí ze dne 12. 12. 2012 ve věci dodatečného nepovolení předmětné stavby, neboť námitky žalobce jsou totožné. K věci samé uvedl, že bylo jednoznačně prokázáno, že se v daném případě jedná o stavbu, která byla orgánem prvního stupně přesně specifikována, tudíž nemůže dojít k záměně, zvláště když se jedná o jedinou takovou stavbu v okolí. Stavba se nadto posuzuje jako celek, nelze proto oddělovat dřevěnou podlahu, jejíž konstrukce byla povolena na dobu určitou a v menším rozměru, než jaká byla provedena. Námitka žalobce zpochybňující posouzení souladu předmětné stavby s územním plánem byla zodpovězena v řízení o dodatečném povolení předmětné stavby, jelikož do tohoto řízení patří s ohledem na to, že soulad s platnou územně plánovací dokumentací je jednou z podmínek pro případné dodatečné povolení stavby. S námitkou žalobce ohledně jiných obdobných zařízení ve městě Pardubice žalovaný odkázal na sdělení Magistrátu města Pardubic, které bylo žalobci podáno k jeho dotazu, jak stavební úřad posuzoval jiná zařízení, přičemž žalovaný nezjistil, že by došlo k porušení ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. K tvrzení žalobce, že předzahrádky jsou běžně povolovány silničními správními úřady, žalovaný uvedl, že žalobce nepředložil žádné takové rozhodnutí, přičemž k dotazu na příslušný správní orgán žalovaný zjistil, že žalobce měl povolení zvláštního užívání místní komunikace pouze na dobu určitou do 31. 12. 2011, pro další období nebylo žalobci vydáno žádné

pokračování

povolení. Žalobce v neposlední řadě nepředložil žádný důkaz o jakémkoli jeho právu k pozemku parc. č. 2664/5 v kat. území Pardubice ve vztahu k umístění a provozu předmětné stavby.

[3] Proti napadenému rozhodnutí žalobce brojil žalobou ze dne 20. 11. 2013, v níž namítal, že předmětná stavba nemůže být posouzena jako stavba podle § 2 odst. 3 stavebního zákona, neboť ostatní předzahrádky v okolí, ačkoli jsou konstrukčně stejné, nejsou za stavby správními orgány považovány, přičemž jediný rozdíl je v tom, že předmětná stavba má prosklené zastřešení a zábradlí. Do doby, než žalobce nainstaloval zastřešení, stavební úřad předzahrádku za stavbu nepovažoval a správní orgány požadovaly, aby měl povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace. Po zahájení řízení o odstranění stavby žalobce z procesní opatrnosti požádal o její dodatečné povolení, avšak i nadále zastával názor, že se o stavbu ve smyslu stavebního zákona nejedná. Správní orgány přitom přes jeho opakované snahy nevysvětlily, proč jeho předzahrádku na rozdíl od ostatních obdobných konstrukcí považují za stavbu. Žalobce byl přesvědčen, že došlo k diskriminaci jeho osoby, a to z toho důvodu, že jeho předzahrádka byla několik let považována za prodejní zařízení nevyžadující povolení podle stavebního zákona, přičemž změna nastala poté, co žalobce začal zákazníky chránit před nepřízní počasí prosklenou střechou, čímž však nebyla změněna podstata předzahrádky. Správní orgány žalobci nesdělily, na základě jakých skutečností konstrukčně v podstatě stejné předzahrádky považují jednou za stavbu, podruhé nikoli. Libovůli spatřoval žalobce i v tom, že stavební úřad městského obvodu Pardubice 1, který ve věci původně rozhodoval, nikdy neuvažoval o tom, že by restaurační předzahrádka byla v rozporu s územním plánem; pokud by tomu tak bylo, měl ihned nařídit odstranění stavby. Teprve Magistrát města Pardubic přišel s úvahami, zda předmětná restaurační předzahrádka slouží k obsluze funkční plochy „městský parter“. V rozhodnutí ze dne 23. 7. 2013 stavební úřad k této otázce pouze uvedl, že předmětná stavba k obsluze této funkční plochy neslouží; žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje pouze na řízení o dodatečném povolení stavby, ačkoli bylo podle názoru žalobce jeho věcí, aby se námitkami o souladnosti stavby s územním plánem věcně zabýval. Rozhodnutí ze dne 12. 12. 2012 vydané v řízení o dodatečném povolení stavby se k této otázce nadto nevyjádřilo, žalovaný proto na ně nemohl v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázat. Nařízení odstranění předzahrádky považoval žalobce za nepřiměřené opatření, neboť nebylo prokázáno, že se tak děje ve veřejném zájmu, který není v odůvodnění správních rozhodnutí specifikován. Nepřiměřenost žalobce spatřoval v tom, že předmětná zahrádka je provozována po řadu let se souhlasem příslušných orgánů, pouze stavební úřad s ní nyní nesouhlasí. Správní orgány se měly vypořádat s otázkou přiměřenosti nařízení odstranění stavby a jeho souladu s ochranou veřejného zájmu; odkaz žalovaného na to, že stavba nebyla dodatečně povolena, je nedostatečný. Žalobce v neposlední řadě vytýkal žalovanému, že se nezabýval všemi (čtyřmi) odvolacími námitkami, neboť v odvolání žalobce namítal, že prvostupňové rozhodnutí nelze vykonat s ohledem na nedostatečné vymezení stavby ve výroku rozhodnutí; že stavební úřad neodůvodnil, proč je předzahrádka v rozporu s územním plánem; že není zřetelně vysvětleno, proč je předzahrádka považována za stavbu ve smyslu stavebního zákona; a že restaurační předzahrádka nebyla stavbou, dokud nedošlo k jejímu „obestavení“, což by odůvodňovalo podle názoru žalobce odstranění pouze té části, která z „nestavby“ tvoří nebo dělá „stavbu“. Těmito námitkami se žalovaný vypořádal zcela povrchně a vágně. V neposlední řadě žalobce vytýkal správním orgánům, že výrok rozhodnutí není vykonatelný, neboť nepřesně vymezuje stavbu, která má být odstraněna, přičemž poukazyval na to, že předmět řízení se postupně měnil, neboť s ním bylo zahájeno řízení pro „nepovolenou stavbu celoročně užívatelné zimní zahrady u restaurace KRA-KRA; nepovolená úprava střechy vestavěného obslužného kiosku Pardubice, Zelené Předměstí, náměstí Republiky“, zvláště když vady ve vymezení předmětu řízení byla již žalovaným uznány v jeho rozhodnutí ze dne 30. 1. 2012. Žalobce proto nevěděl, co přesně má odstranit. Žalobce proto navrhoval, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a aby do doby svého rozhodnutí přiznal žalobě odkladný účinek.

[4] Žalovaný se k věci vyjádřil podáním ze dne 18. 12. 2013, v němž vyjádřil přesvědčení, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. K námitce žalobce ohledně rozdílů v rozhodování stavebního úřadu ve vztahu k předzahrádkám žalovaný uvedl, že žádné jiné řízení týkající se odstranění předzahrádky nebylo v dané lokalitě vedeno. Námitka, že předmětná stavba není stavbou podle stavebního zákona, byla podle žalovaného řádně vypořádána v řízení o dodatečném povolení stavby, z něhož žalovaný obsáhle citoval a podle něhož objekt, jehož se řízení týká, je nepochybně stavbou podle § 2 stavebního zákona, přičemž tento závěr se opírá o dokumentaci, která je součástí spisu, znalecký posudek znalce z oboru stavebnictví a o „znanost“ předmětné stavby, která se nachází na frekventovaném místě v Pardubicích. Objekt je po celém obvodu uzavřen pevným obvodovým pláštěm a pevnou střechou, uvnitř je podlaha, instalace a vybavení pro poskytování restauračních služeb. Žalovaný nesouhlasil tím, že by žalobce byl postupem správního orgánu diskriminován, neboť dne 21. 5. 2010 byla pracovníkem Úřadu městského obvodu Pardubice I provedena kontrolní prohlídka za přítomnosti odvolatele, jejímž předmětem byla podle protokolu „Nepovolená stavba pro zastřešení letní zahrádky, nepovolená úprava střechy, obslužný stánek u restaurace KRA – KRA“. Opatřením ze dne 26. 5. 2010 stavební úřad Úřadu městského obvodu Pardubice I oznámil zahájení řízení o odstranění stavby „Nepovolená stavba celoročně užitelné zimní zahrady u restaurace KRA – KRA“, není tedy pravdou, co tvrdí žalobce, neboť ten pro umístění předzahrádky disponoval pouze časově omezeným rozhodnutím, které mu povolovalo užívání komunikace se zábořem plochy 25 m² v termínu do 31. 12. 2012. Stavební zákon jednoznačně stanoví, jaký měl být postup v případě, že je zjištěna stavba postavená bez příslušného povolení. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona se v případě dodatečného povolení stavby má postupovat přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115 stavebního zákona, která správním orgánům ukládají zohlednit tam uvedená kritéria, přičemž žalobce měl možnost prokázat, že byla naplněna, což se mu však nepodařilo, tudíž bylo rozhodnuto tak, že předmětnou stavbu nelze dodatečně povolit. Proto správní orgán musel pokračovat v řízení o odstranění předmětné stavby. Správní orgány tedy žalobce netrestaly, ani nediskriminovaly, pouze postupovaly v souladu se stavebním zákonem. Požadavek žalobce na opětovné zdůvodňování námitek, které byly uplatněny v řízení o dodatečném povolení stavby a které tam svým obsahem patří, nemůže zakládat nezákonnost napadeného rozhodnutí, které se týkalo nařízení odstranění předmětné stavby. K žalobcem tvrzené nejasnosti ohledně toho, co má odstranit, žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný na závěr zdůraznil, že žalobce v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby a ani v řízení o nařízení odstranění stavby nepředložil žádné právo svědčící o tom, že může nadále užívat plochu veřejného prostranství pro umístění stavby anebo nějakého jiného zařízení. Z toho je žalovanému zřejmé, že musí být odstraněna předmětná stavba jako celek, což je z výroku rozhodnutí stavebního úřadu srozumitelné. Žalovaný proto navrhoval zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

[5] Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 24. 2. 2014, č. j. 52 A 81/2013 – 71, žalobu jako nedůvodnou zamítl. Soud na úvod zdůraznil, že stanovení povinnosti odstranit „černou“ a „neoprávněnou“ stavbu je zásahem přiměřeným sledovaným cílům, neboť jiným opatřením by jich nemohlo být dosaženo. Nejde tak o sankci, nýbrž o opatření, jehož cílem je navrácení v původní stav. Rozhodnutí o odstranění stavby proto není trestem. Soud dospěl k závěru, že stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, neboť ten umožňuje takovou stavbu dodatečně povolit; pokud by stavba byla dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby by bylo zastaveno. Jestliže však vlastník neprokáže splnění podmínek podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, nemá stavební úřad jinou možnost, než nařídít odstranění stavby. Právě v řízení o dodatečném povolení stavby může stavebník uplatnit veškeré své námitky a argumentaci v případě, kdy stavební úřad zamítne žádost o dodatečné povolení stavby, a to i cestou řádných opravných prostředků a případného následného soudního řízení před správními soudy. Jestliže stavebník nebyl se svými námitkami v řízení o dodatečné povolení

pokračování

stavby úspěšný, nemůže je znovu uplatnit v řízení o odstranění stavby, které ze závěrů učiněných v řízení o dodatečném povolení stavby vychází a navazuje na ně. Pokud tedy žalobce proti napadenému rozhodnutí uplatňoval argumentaci, která se týkala řízení o dodatečné povolení stavby, bylo možné z rozhodnutí vydaného v řízení o dodatečném povolení stavby vycházet; v tomto rozhodnutí přitom bylo žalobci vysvětleno, proč je předmětná stavba stavbou ve smyslu stavebního zákona, poněvadž se jedná o objekt, který je po celém obvodu uzavřen pevným obvodovým pláštěm a pevnou střechou, přičemž uvnitř je podlaha, instalace a vybavení pro poskytování restauračních služeb, nacházející se na ploše komunikace pro pěší, tudíž stavba nespĺňuje toto kritérium využití této plochy. Ve vztahu k ostatním předzahrádkám bylo uvedeno, že se jedná o sezónní zařízení, která jsou již odklizená; pokud se někde ve městě přesto nachází obdobná stavba, považoval stavební úřad tuto informaci za podnět k prošetření; žalobce nadto své tvrzení nijak nekonkretizoval. Žalovaný tudíž správně podle soudu konstatoval, že pokud stavba nebyla dodatečně povolena, je na místě rozhodnout o jejím odstranění, přičemž postačovalo, aby žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkazoval na rozhodnutí vydané v řízení o dodatečné povolení stavby, pokud se žalobcovy námitky týkaly této otázky. Soud nezjistil, že by výrok rozhodnutí byl neurčitý, neboť předmětná stavba nemůže být zaměněna s jinou s ohledem na to, že v daném místě je jediná, přičemž její popis je dostatečně srozumitelný. Soud souhlasil s tím, že předmětná stavba je stavbou podle stavebního zákona. Stavební úřad správně odkázal na podklady, ze kterých vycházel (znalecký posudek vypracovaný Ing. Zdeňkem Šmejkallem, technická dokumentace vypracovaná Ing. arch. J. M., obhlídka na místě samém). Soud souhlasil s tím, že správní orgány nebyly povinny sdělovat žalobci, proč v jiných případech „restauračních předzahrádek“ tyto nepovažoval za stavbu, když předmětem napadeného rozhodnutí nebyly; sama tato skutečnost rovněž soud nevede k závěru, že bylo porušeno ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť důležité je znění příslušné právní úpravy, nejen rozhodovací praxe. V případě rozhodnutí o odstranění stavby, kdy nebyly shledány důvody pro legalizaci stavby, je dán veřejný zájem již účelem právní úpravy týkající se rozhodování o nařízení odstranění stavby, neboť cílem je zachování stavební kázně, ochrana životního prostředí a ochrana vlastnického práva vlastníka pozemku. Právě proto je i podmínkou pro dodatečné povolení stavby prokázání toho, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o sanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území; splnění těchto kritérií se žalobci přitom nepodařilo v řízení o dodatečné povolení stavby prokázat, proto stavebnímu úřadu nezbylo nic jiného než nařídit odstranění stavby. Námitky žalobce o nedostatečném odůvodnění ve vztahu k prokázání veřejného zájmu a nepřiměřenosti opatření proto soud považuje za účelové. Napadené rozhodnutí soud nepovažoval ani za nepřezkoumatelné z důvodu nevypořádání se s odvolacími námitkami žalobce, neboť žalovaný správně odkázal na odůvodnění rozhodnutí týkající se zamítnutí dodatečného povolení předmětné stavby a se všemi relevantními námitkami se vypořádal, přičemž bylo nutné přihlídnout i k obsahu rozhodnutí orgánu prvního stupně. Soud v neposlední řadě rovněž neshledal rozpor mezi vymezením předmětu řízení ve výroku správního rozhodnutí a v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, neboť v obou případech se jedná o jednoznačný popis téže stavby předzahrádky u provozovny restaurace KRA-KRA, přičemž v dané lokalitě se žádná jiná restaurace s názvem KRA-KRA nenachází. Pokud si žalobce není skutečně jistý, co má odstranit, má se podle názoru krajského soudu seznámit i s poklady rozhodnutí stavebního úřadu a s tím, že žalovaný mu v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlil, že stavba se posuzuje jako celek, tedy že nelze oddělovat dřevěnou podlahu povolenou na dobu určitou a menšího rozměru, než jaká byla provedena.

[6] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 2. 2014, č. j. 52 A 81/2013 – 71, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 20. 3. 2014, v níž uvedl, že napadá rozsudek z důvodů uvedených v § 103 odst. 1

písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel nesouhlasil s názorem soudu, že neshledal skutečnosti vedoucí k prolomení dispoziční zásady zakotvené v § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť bylo porušeno právo žalobce na soudní ochranu a spravedlivý proces. Krajský soud totiž ex officio měl přihlídnout k nezákonnosti v postupu žalovaného, který nezrušil rozhodnutí orgánu prvního stupně, přestože jeho odůvodnění neobsahovalo žádné důvody, pro které by měla být předmětná stavba odstraněna. Žalovaný se tedy nevypořádal s otázkou, zda předmětná zahrádka ke svému schválení potřebovala stavební povolení nebo ohlášení, či zda měl být podniknut jiný administrativní krok ke splnění všech povinností dle stavebního zákona. Nebylo tedy postaveno na jisto, jakému režimu předmětná stavba podléhala. Řízení o odstranění stavby mělo být podle stěžovatele zaměřeno na prokazování zákonných předpokladů uvedených v ustanovení § 129 odst. 1 stavebního zákona. Těmito otázkami se přitom měl zabývat i krajský soud bez ohledu na to, zda byly stěžovatelem v žalobě namítány, neboť způsobují nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, zvláště když stěžovatel poukazyval v průběhu správního řízení a řízení před krajským soudem na to, že předzahrádka není stavbou ve smyslu stavebního zákona. Na podporu své argumentace stěžovatel citoval z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2011, č. j. 30 Ca 67/2009 – 51, řešící obdobnou otázku. Krajský soud proto měl napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit, což se nestalo. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek a aby rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 23. 4. 2014, v níž vyjádřil přesvědčení, že krajský soud se správně vypořádal se všemi žalobními body. Příslušné námítky stěžovatele byly uplatněny v řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž se s nimi správní orgány dostatečně vypořádaly, přičemž dospěly ke správnému závěru, že předmětnou stavbu nelze dodatečně povolit, tudíž nezbylo nic jiného než nařídit její odstranění. Žalovaný zdůraznil, že žalobce nedisponuje žádným právem k pozemku, které by jej opravňovalo k postavení stavby. Pokud by přistoupil na stanovisko žalobce, mohl by kdokoli zbudovat stavbu na cizím pozemku bez souhlasu příslušného stavebního orgánu nebo bez jakéhokoli práva k takovému pozemku, přičemž následně by správní orgány musely opakovaně zjišťovat, zda je vůbec možno takovou stavbu nechat odstranit. Stěžovatel se domáhá ochrany zákona, který však sám započítím realizace předmětné stavby nerespektoval. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[8] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 23. 4. 2014, č. j. 4 As 60/2014 – 22, přiznal kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 2. 2014, č. j. 52 A 81/2013 – 71, odkladný účinek.

II. Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody nepřipustnosti podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

pokračování

[11] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., neboť dovozuje nesprávné posouzení věci, vady řízení před správním orgánem a nepřezkoumatelnost rozsudku. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*“ Podle písm. d) téhož ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[12] Nejvyšší správní soud neshledal, že by kasační stížnost byla nepřijatelná podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť stěžovatel sice v kasační stížnosti uplatňuje argumentaci, kterou nezahrnul mezi žalobní body, na druhou stranu je však nutné poukázat na to, že těmito námitkami dovozuje, že krajský soud měl napadené rozhodnutí pro podstatné vady zrušit ex officio z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, neboť tyto vady měly bránit přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84.

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] K otázce nepřezkoumatelnosti z hlediska nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí se vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takto:

[15] „*Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěvané, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.*“

[16] V případě napadeného rozhodnutí se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadené rozhodnutí jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, což dokládá i skutečnost, že podal obsáhlou kasační stížnost, v níž namítá i nesprávné meritorní posouzení věci.

[17] Napadený rozsudek dle názoru Nejvyššího správního soudu netrpí ani nedostatkem důvodů, neboť Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích se v odůvodnění tohoto rozsudku vyjádřil řádně ke všem žalobním bodům a správně zjistil skutkový stav věci, přičemž jasně a stručně vyložil, proč napadené rozhodnutí považoval za zákonné; ostatně samotný stěžovatel mu nevytká, že by opomněl vypořádat jeho žalobní argumentaci. Krajský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby. Z faktu, že krajský soud posoudil napadené rozhodnutí jako správné, ještě nevyplývá, že by bylo jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Pokud by rozsudek měl být nepřezkoumatelný pro nedostatečné či nesrozumitelné odůvodnění, nemohl by stěžovatel podat tak obsáhlou kasační stížnost, v níž polemizuje se závěry krajského soudu. Skutečnost, že s obsahem rozsudku nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho nesrozumitelnost.

[18] K věci samé Nejvyšší správní soud uvádí:

Podle ustanovení § 129 odst. 1 stavebního zákona „*stavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby a) která svým závadným stavem obrožuje život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob a jejího vlastníka přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstraní závadný stav stavby; jde-li o stavbu nebo zařízení, které jsou kulturní památkou, postupuje se podle zvláštního právního předpisu, b) prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, nebo c) u níž bylo stavební povolení zrušeno podle § 176 odst. 5 a stavbu nelze zachovat.*“ Podle ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona „*stavbu 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 ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona „*u stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115. Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví.*“

[19] K výkladu § 129 stavebního zákona se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011 - 117, v němž uvedl, že „*stěžovatel je zejména toho názoru, že řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby jsou zcela samostatná řízení, která probíhají nezávisle na sobě a netvoří jeden celek. Tomuto názoru nelze předsvědčit. Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení jsou spolu velmi těsně provázána, neboť vyplývají z téže situace, tj. existence stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu nebo v rozporu s ním, a nelze je od sebe oddělovat zřetelně, který naznačuje stěžovatel.*“

[20] Z obsahu předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podal žádost o dodatečné povolení předmětné stavby, přičemž rozhodnutím Magistrátu města Pardubic ze dne 19. 9. 2012, č. j. MmP 51942/2012, byla tato žádost zamítnuta. O odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 12. 2012, č. j. KrÚ-67270/184/2012/OMSŘI/Sou, tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil.

[21] Předpokladem pro postup podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je, že objekt naplňuje podmínky stavby ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona. To, že předmětná stavba „*předzahradky*“ tyto podmínky stavby podle stavebního zákona splňuje, není již mezi účastníky řízení o kasační stížnosti sporu, neboť stěžovatel vůči tomu v kasační

pokračování

stížnosti ničeho nenamítal, tudíž z toho Nejvyšší správní soud vychází. Ostatně nutno dodat, že touto otázkou se zabýval důkladně krajský soud v napadeném rozsudku, přičemž v tomto ohledu lze bez zbytku na odůvodnění jeho rozhodnutí odkázat. Krajský soud stvrdil správnost závěru žalovaného, že se jedná o stavbu, což prokázala dokumentace a znalecký posudek a dále obhlídka na místě samém, přičemž tato stavba splňuje zákonná kritéria proto, aby byla považována za stavbu § 2 odst. 3 stavebního zákona. K tomu krajský soud dodává, že jak z popisů stavby uvedeného v předchozích rozhodnutích, tak i z popisů stavby v rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, je stavba popsána dostatečně srozumitelným způsobem tak, že se jedná o stavbu „nepravidelného půdorysného tvaru, max. rozměru 17,00 x 10,5 m, o zastavěné ploše 63 m², výška hřebene zastřešení max. 3,52 m od U.B., konstrukční řešení sestává z prosklené konstrukce tvořené sešroubovanými hliníkovými profily ukotvenými do dřevěného pódia na ocelové nosné konstrukci výšky + 0,25 m na úrovni přilehlého chodníku, zasklené izolačním dvojsklem, stavba slouží jako rozšíření stávající provozovny „Cafe Restaurant KRA-KRA“ a je napojena jak provozně, tak i rozvody inženýrských sítí (tj. elektro, voda, kanalizace) na tuto provozovnu“. Krajský soud stejně jako žalovaný neměl pochyb o přesném vymezení této stavby, přičemž správně neměl pochyb rovněž o tom, že se o stavbu skutečně jedná. Možnost nařídit odstranění stavby podle ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se však váže pouze na ty stavby, které nebyly povoleny příslušným aktem předvídaným stavebním zákonem, resp. které takový akt případně následně pozbyly; jedná se tedy o tzv. „černé stavby“. Je přitom nutné zmínit, že ne všechny stavby potřebují ke své souladnosti se stavebním zákonem akt vydaný podle tohoto předpisu – srov. § 103 stavebního zákona ve spojení s § 79 a násl. stavebního zákona. Ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona tedy dopadá pouze na ty objekty, které jsou stavbami ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, respektive i na terénní úpravy či zařízení, srov. § 129 odst. 7 stavebního zákona, a které zároveň podléhají „nějakému povolovacímu režimu“. Pro posouzení předmětného případu je ovšem rozhodující, že stavba, u níž bylo nařízeno odstranění (tj. uzavřená a zastřešená „předzahrádka“ určená pro pobyt hostů restaurace) nespadá pod žádnou z výjimek z povolovacího režimu zakotvených v § 103 stavebního zákona. Ostatně stěžovatel nic takového ani netvrdil.

[22] Tomu, že takové stavby podléhají povolovacímu režimu, odpovídá i znění ustanovení § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona, které umožňují tyto „černé stavby“ dodatečným způsobem zlegalizovat za splnění příslušných podmínek, a to tím, že se provede řízení o dodatečném povolení stavby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy platí, že pokud má být vedeno řízení o dodatečném povolení stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, je nutné, aby se jednalo o stavbu, o které je možné vést řízení podle stavebního zákona. V opačném případě by se jednalo o logický nonsens, neboť z povahy věci nelze povolit něco, co povolovacímu režimu vůbec nepodléhá.

[23] Z obsahu předloženého správního spisu přitom Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podal žádost o dodatečné povolení „předzahrádky“, která však byla pravomocně zamítnuta rozhodnutím Magistrátu města Pardubic, ze dne 19. 9. 2012, č. j. MmP 51942/2012 ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 12. 2012, č. j. KrÚ-67270/184/2012/OMSŘI/Sou. Z těchto rozhodnutí přitom Nejvyšší správní soud musí vycházet - srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11. Důvodem pro zamítnutí této žádosti přitom nebylo to, že předmětná stavba nevyžaduje akt vydaný podle stavebního zákona, ale to, že stavba byla postavena v rozporu s územním plánem. Z uvedeného Nejvyššímu správnímu soudu plyne, že správní orgány vyhodnotily „předzahrádku“ jako stavbu ve smyslu stavebního zákona, která vyžaduje povolovací akt podle tohoto předpisu, v opačném případě by takové řízení nemohly vést, resp. by nemohly rozhodnout výše popsaným způsobem.

[24] Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s požadavkem stěžovatele, aby správní orgány najisto postavily, jakému konkrétnímu „povolovacímu režimu“ by předzahrádka měla podléhat, resp. za jakých podmínek by stěžovatel dosáhl dodatečného povolení předmětné stavby příslušnými akty vydanými podle stavebního zákona. Za stěžejní pro postup podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona Nejvyšší správní soud považuje to, že bylo beze vší pochybnosti zjištěno, že předmětná stavba povolení vydané podle stavebního zákona vyžadovala, což mimo jiné je podporováno i tím, že bylo vedeno řízení o dodatečném povolení stavby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se stěžovatel fakticky domáhá toho, aby jej správní orgány v průběhu předmětného řízení poučily o tom, jakým způsobem měl předmětnou stavbu dodatečně legalizovat, přičemž takovou povinnost správní orgány nemají – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 – 214.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[25] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému pak dle obsahu soudního spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud nepřiznal 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 dne 24. července 2014

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu