



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **M. S.**, zastoupená Mgr. Bc. Vladimírem Volným, advokátem se sídlem Paroubkova 228, Domažlice, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. J. B.**, **II) R. B.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2016, čj. RR/2500/16, v řízení o kasací stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2017, čj. 30 A 133/2016 – 64,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2017, čj. 30 A 133/2016 – 64, **se ruší.**
- II.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2016, čj. RR/2500/16, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce, Mgr. Bc. Vladimíra Volného, advokáta, na náhradě nákladů soudního řízení 20 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Stříbro, odbor výstavby a územního plánování (dále jen „stavební úřad“) ze dne 1. 3. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/85/Če, bylo autoremedurou podle § 87 správního řádu zrušeno rozhodnutí ze dne 27. 1. 2016, čj. 731/OVÚP/12/16/31/Če, jímž bylo nařízeno odstranění stavby „Sklep“ na pozemcích st. č. X a X v k. ú. S. (dále jen „stavba“).

[2] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že rozhodnutí stavebního úřadu podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil a řízení zastavil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, kterou krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že část výroku „... a řízení se zastavuje“ se vztahuje k té části řízení, při níž stavební úřad postupoval dle § 87 správního řádu, a dle názoru krajského soudu výrok rozhodnutí v kontextu s jeho odůvodněním obstál v testu srozumitelnosti a právní jistota žalobkyně tak nemohla být narušena. Dále krajský soud konstatoval, že proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2016 o autoremeduře podala odvolání pouze žalobkyně, a proto nebylo žalobkyni v tomto ohledu co doručovat co se týče jiných případných podaných odvolání. K tvrzení žalobkyně, že jí nebylo zasláno vyjádření manželů B. ze dne 11. 3. 2016, resp. nebyla s touto listinou seznámena, krajský soud poznamenal, že podání manželů B. nemělo žádný význam pro posuzovanou věc. Žalobkyně proto nebyla zkrácena na svých právech způsobem, který by měl vliv na zákonnost rozhodnutí.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítla, že krajský soud nesprávně posoudil otázku vázanosti výrokem rozhodnutí v případě, že je formálně nesprávný. Dále byla v této souvislosti dle stěžovatelky krajským soudem nesprávně posouzena otázka, jak měl žalovaný rozhodnout v případě vadného rozhodnutí stavebního úřadu o autoremeduře. Podle stěžovatelky žalovaný nesprávně rozhodl tak, že rozhodnutí stavebního úřadu o autoremeduře se ruší a řízení zastavuje. Dle stěžovatelky měl žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu o autoremeduře zrušit bez dalšího či zrušit rozhodnutí stavebního úřadu o autoremeduře a věc mu vrátit k novému projednání. Stěžovatelka uvedla, že výrok rozhodnutí žalovaného není jasný a srozumitelný, neboť nebylo zřejmé, které řízení má být zastaveno, zda řízení vztahující se k autoremeduře či stavební řízení. Současně dodala, že v dané věci bylo vedeno dle jejího názoru pouze jedno správní řízení týkající se stavební věci, v rámci něhož bylo rozhodováno i o autoremeduře. Stěžovatelka se v tomto ohledu neztotožňuje s krajským soudem, že výrok je nutné posuzovat v kontextu celého rozhodnutí a postačí, pokud z rozhodnutí jako celku je zřejmé, které řízení je zastavováno.

[5] Stěžovatelka rovněž namítla, že byla narušena její právní jistota, neboť žalovaný v nyní projednávané stavební věci vydal jedno rozhodnutí, že se rozhodnutí stavebního úřadu ruší a řízení se zastavuje, a jednou, že se rozhodnutí ruší a věc se vrací zpět stavebnímu úřadu (rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2016, čj. RR/2863/16), ačkoli bylo vedeno pouze jedno správní řízení.

[6] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nebylo potřeba, aby jí bylo zasláno vyjádření manželů B. ze dne 11. 3. 2016. Vzhledem k tomu, že obsah tohoto vyjádření pojal žalovaný do svého rozhodnutí, není možné říci, že bylo pro stěžovatelku bezvýznamné (srov. § 36 odst. 3 správního řádu, a rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 7 As 93/2015-36).

[7] Stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ztotožnil se závěrem krajského soudu a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

pokračování

[9] Osoby zúčastněné na řízení v rámci vyjádření ke kasační stížnosti pouze předložily vyjádření zástupce veřejného ochránce práv ze dne 23. 8. 2016, v němž shrnuje dosavadní průběh správního řízení, sděluje, v čem spatřuje podstatu konfliktu mezi účastníky řízení, doporučuje osobám zúčastněným na řízení určité postupy a dále oznamuje, že v dané době nemá důvod jakkoli do správního řízení zasahovat.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad oznámením ze dne 4. 6. 2012 zahájil řízení o odstranění stavby. Vlastníky stavby byli Ing. J. B. a R. B.; stěžovatelka, coby vlastník pozemku st. č. X, byla účastníkem správního řízení. Dne 27. 1. 2016 vydal stavební úřad rozhodnutí, jímž nařídil vlastníkům stavby její odstranění ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí za blíže specifikovaných podmínek. Proti uvedenému rozhodnutí se odvolali J. a R. B. a také stěžovatelka. Na základě podaných odvolání vydal stavební úřad rozhodnutí ze dne 1. 3. 2016, kterým autoremedurou podle § 87 správního řádu zrušil své rozhodnutí ze dne 27. 1. 2016, což odůvodnil mj. tak, že tímto postupem vyhověl všem účastníkům řízení a nikomu nezpůsobil újmu na jeho právech. V dalším řízení pak bude otázka provedení odstranění stavby řešena tak, aby byl jednoznačně stanoven postup, který nebude nad únosnou míru zasahovat do vlastnických práv. Dle stavebního úřadu vlastníci stavby i stěžovatelka shodně shledali podmínky pro odstranění stavby za nedostatečné a všichni požadovali vypracování dokumentace bouracích prací nebo technologického postupu i určení odpovědné osoby za demolici stavby. Proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2016 podala stěžovatelka odvolání, v němž uvedla, že toto rozhodnutí je protiprávní, neboť jejímu odvolání nebylo autoremedurou vyhověno. Nepožadovala totiž zrušení původního rozhodnutí v plném rozsahu, nýbrž žádala pouze doplnění podmínek, za jakých se má stavba odstranit. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 1. 3. 2016 o autoremeduře však vyhověl pouze vlastníkům stavby. Stavební úřad tedy nemohl postupovat dle § 87 správního řádu. Žalovaný poté v rozhodnutí o odvolání stavebního úřadu proti rozhodnutí ze dne 1. 3. 2016 shledal, že nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí dle § 87 správního řádu, a proto toto rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 1. 3. 2016 zrušil a řízení zastavil dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného bylo dále uvedeno, že po právní moci tohoto rozhodnutí žalovaný přezkoumá rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 1. 2016 na základě podaných odvolání vlastníků stavby a stěžovatelky. O podaných odvoláních rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 8. 2016 tak, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 1. 2016 zrušil a věc vrátil tomuto úřadu k dalšímu projednání.

[12] Podle § 87 správního řádu správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhová odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.

[13] Podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu správní orgán v odvolacím řízení napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, jestliže dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné.

[14] Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu správní orgán v odvolacím řízení napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor,

jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání.

[15] V nyní projednávané věci je sporné, zda formulace výroku v napadeném rozhodnutí žalovaného je správná. Žalovaný svým rozhodnutím zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o autoremeduře a řízení zastavil. Dle stěžovatelky je tento výrok nesrozumitelný a neurčitý, neboť může být vykládán tak, že bylo celkově zastaveno řízení o odstranění stavby, které bylo zahájeno ex offo. S názorem stěžovatelky se neztotožnil krajský soud, neboť dle jeho názoru je nutné přihlídnout ke specifiku daného řízení, a to že bylo rozhodováno o odvolání proti rozhodnutí o autoremeduře a zastavení řízení se nedotklo samotného řízení o odstranění stavby, ale pouze řízení o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o autoremeduře. Uvedené bylo možné seznat z kontextu odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v němž bylo konstatováno, že po právní moci rozhodnutí žalovaný rozhodne o podaných odvoláních proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 1. 2016 o odstranění stavby. Na základě tohoto závěru mělo být dle krajského soudu stěžovatelce zřejmé, že řízení o odstranění stavby se nezastavuje a bude v něm i nadále pokračováno.

[16] S názorem krajského soudu se NSS neztotožňuje. NSS si je vědom specifika daného řízení, v němž bylo stavebním úřadem rozhodováno autoremedurou; následně bylo podáno odvolání proti tomuto autoremedurnímu rozhodnutí. Nelze však odhlédnout od toho, že správní řízení v obou stupních tvoří jeden celek (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2003, čj. 7 A 124/2000-39, č. 5/2003 Sb. NSS, ze dne 26. 10. 2017, 5 Afs 27/2017-45), a nelze proto rozdělovat jednotlivá dílčí řízení v rámci jednoho správního řízení týkajícího se jednoho předmětu řízení.

[17] Argumentaci žalovaného, že ve správní praxi bývá postup podle § 87 správního řádu nazýván „*řízením o autoremeduře*“ a právě takové řízení bylo napadeným rozhodnutím zastaveno, přisvědčit nelze. Autoremedura totiž není zvláštním druhem či typem správního řízení, ale jedná se „pouze“ o způsob rozhodnutí o opravném prostředku (v projednávané věci o odvolání), kdy o zrušení nebo změně opravným prostředkem (odvoláním) napadeném rozhodnutí rozhoduje ten správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal. Zastavení řízení o autoremeduře tedy z povahy věci nepřichází v úvahu. Není tedy správný postup žalovaného, který v žalobou napadeném rozhodnutí rozhodl rovněž tak, že „*řízení se zastavuje*“, i když tím měl zřejmě na mysli zastavení „*řízení o autoremeduře*“.

[18] Na základě uvedeného musí dát NSS zapravdu stěžovatelce, že výrok rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení je nejednoznačný a nesrozumitelný, neboť skutečně mohl vyvolat dojem, že je zastavováno řízení o odstranění stavby, které bylo předmětem posuzovaného správního řízení. NSS přitom zdůrazňuje, že výrok správního rozhodnutí musí být jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze ten (na rozdíl od ostatních částí správního aktu, jako je označení orgánu, který rozhodl, návětí, odůvodnění, poučení) v sobě nese autoritativní úpravu práv a povinností (rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, čj. 3 Ads 96/2011-118). Tato podmínka v nyní projednávané věci nebyla splněna.

[19] Podle názoru NSS formálně správným postupem žalovaného při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o autoremeduře by v obecné rovině bylo zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. To samozřejmě v případě, že by dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí o autoremeduře dle § 87 správního řádu či by zde byla jiná vada řízení. Novým projednáním věci by se přitom rozumělo provedení úkonů podle § 86 správního řádu (nebyly-li dosud provedeny) a zejména předložení věci odvolacímu správnímu orgánu podle § 88 správního řádu. Nicméně za situace, která nastala v nyní projednávané věci, v níž už odvolací správní orgán rozhodl o odvolání proti

pokračování

rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 1. 2016 o odstranění stavby, již samozřejmě takto stavební úřad postupovat nebude.

[20] K námitce týkající se vyjádření manželů B. ze dne 11. 3. 2016, které nebylo zasláno stěžovatelce, NSS uvádí, že tímto přípisem manželé B. vyjádřili nesouhlas s odůvodněním autoremedurního rozhodnutí stavebního úřadu, aniž by podali proti tomuto rozhodnutí odvolání. V tomto ohledu se NSS ztotožňuje se závěrem krajského soudu, dle kterého nezaslání uvedeného vyjádření na vědomí stěžovatelce nemělo samo sobě vliv na zákonnost nyní žalobou napadeného rozhodnutí; uvedené vyjádření nebylo podstatné a nosné pro samotné rozhodnutí žalovaného. Dotčené vyjádření konkretizuje odvolání manželů B. proti rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby ze dne 27. 12. 2016, které však nyní není přezkoumáváno.

[21] Vzhledem k závěru, ke kterému NSS výše dospěl, by bylo již nadbytečné, aby se NSS zabýval vyjádřením zástupce veřejného ochránce práv, které předložily osoby zúčastněné na řízení, a případně jej prováděl k důkazu, neboť by to na závěru soudu ničeho nezměnilo.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS tedy napadený rozsudek z důvodů popsaných výše podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem, NSS zrušil také žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.], ve kterém bude žalovaný povinný respektovat vyslovený závazný právní názor NSS.

[23] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. NSS rozhodne v případě, že zruší rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč) a dále náklady na zastoupení.

[24] Stěžovatelka byla v řízení zastoupena advokátem, pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupce stěžovatelky učinil celkem tři úkony právní služby, kterými jsou příprava a převzetí věci, podání žaloby a podání kasační stížnosti [§ 11 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Soud tedy přiznal stěžovatelově zástupci odměnu za tři úkony právní služby ve výši 3 x 3.100 Kč a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 10 200 Kč, zvýšených o částku 2 142 Kč připadající na DPH ve výši 21 %. Náklady řízení celkem činí 20 342 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce Mgr. Bc. Vladimíra Volného, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[25] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, ani nenavrhy, aby jim bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 18. července 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu