



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **SILASFALT s. r. o.**, sídlem Štěpaňákova 693/14, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 2771/117, Ostrava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2019, č. j. MSK 17609/2019, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 1. 2020, č. j. 22 A 21/2019 - 27,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem**

[1] Magistrát města Frýdku-Místku (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 16. 1. 2019 rozhodnutí, jímž uznal žalobkyni vinnou z přestupku právnické osoby podle § 180 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017, a uložil jí pokutu 80 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Jednalo se o třetí rozhodnutí v této věci poté, kdy odvolací orgán k odvolání žalobkyně prvostupňové rozhodnutí již dvakrát zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání.

[2] Přestupku se žalobkyně dle rozhodnutí dopustila tím, že od 1. 1. 2016 do 30. 11. 2016 užívala dočasnou stavbu „Obalovna asfaltových směsí, změna technologie“ v rozporu s kolaudačním souhlasem ze dne 7. 8. 2009, č. j. MMFM 10026/2009, resp. i po uplynutí doby, na niž bylo užívání dočasné stavby povoleno.

[3] Rozhodnutím ze dne 19. 3. 2019 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 1. 2019 a toto rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou. V ní namítala především vady odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a další procesní pochybení.

[5] Žalobkyně rovněž namítala, že stavební úřad není oprávněn řešit postupem podle § 134 odst. 2 a 3 stavebního zákona situaci, kdy u dočasné stavby uplynula stanovená doba jejího trvání. Ukončení užívání dočasné stavby nelze řešit kontrolními prohlídkami a „zjednáváním nápravy“ dle § 134 odst. 3 stavebního zákona. Stavební úřad má v takové situaci postupovat podle § 129 stavebního zákona o odstranění stavby. Z § 129 stavebního zákona nelze dovodit, že by po dobu do pravomocného skončení řízení o odstranění stavby nebylo možno dotčenou stavbu užívat, ledaže by tomu bránila jiná okolnost (např. stavebně technický stav stavby).

[6] Krajský soud shrnul, že způsob, jakým se žalovaný vypořádal s odvolacími námitkami, považuje za dostatečný, jasný a srozumitelný, s užitím přílehavé právní argumentace. Krajský soud přisvědčil žalobkyni, že rozhodnutí stavebního úřadu trpí určitými nedostatky, kterými jsou zejména rozsáhlost popisu dosavadního průběhu řízení a doslovný opis vybraných pasáží, což způsobuje, že odůvodnění rozhodnutí může působit nepřehledným dojmem, nicméně se ztotožnil se závěrem žalovaného, že takové nedostatky nezakládají nezákonnost či nesprávnost rozhodnutí, neboť jeho odůvodnění obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. V napadeném rozhodnutí žalovaného je zcela zřetelný a odůvodněný závěr žalovaného o skutkovém stavu, který byl přílehavě právně posouzen.

[7] Krajský soud se neztotožnil s námitkou žalobkyně, že uplynutí doby, na niž bylo povoleno užívání stavby, nemělo být řešeno postupem dle § 134 odst. 2 a 3 stavebního zákona, nýbrž dle § 129 stavebního zákona upravujícího řízení o odstranění stavby. Ustanovení § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona zřetelně hovoří o užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem. Námitku, že správné řízení o přestupku bylo vedeno neoprávněně, proto krajský soud rovněž shledal nedůvodnou.

[8] Z uvedených důvodů krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka nejprve rekapituluje žalobní námitky a namítá, že krajský soud se žalobními námitkami nezabýval a pouze je odbyl paušálními formulacemi. Stěžovatelka proto považuje napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, neboť z něj není patrné, jak se krajský soud vypořádal s jednotlivými žalobními námitkami stěžovatelky.

[11] Stěžovatelka rovněž namítá, že věc měla být jinak právně posouzena, neboť aplikace ustanovení stavebního zákona o přestupku spočívajícím v užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem je vyloučena.

[12] Stěžovatelka doplňuje, že neužívala stavbu v rozporu s kolaudačním souhlasem, tedy v rozporu se způsobem jejího využití, jak byl věcně vymezen v příslušném kolaudačním souhlasu. Interpretační přístup, že užívání dočasné stavby po uplynutí stanovené doby uvedené v kolaudačním souhlasu je nutno kvalifikovat jako užívání stavby v rozporu s tímto kolaudačním souhlasem, je nesprávný, neboť po vypršení platnosti kolaudačního souhlasu již nemůže být stavba užívána v rozporu s tímto zaniklým kolaudačním souhlasem. Rozpor s kolaudačním souhlasem musí spočívat ve věcném odchýlení se od způsobu užívání stavby, nikoliv v překročení doby faktického užívání stavby ve srovnání s vymezením doby trvání dočasné stavby v kolaudačním souhlasu.

pokračování

[13] Stěžovatelka poukázala na to, že krajský soud v rozsudku výslovně uvádí, že v žalobě nenamítala, že by věc měla podléhat jinému právnímu posouzení, ale zároveň s argumentací, že věc měla být jinak právně posouzena, polemizuje.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu a stejně tak i své rozhodnutí považuje za věcně správné a v souladu se zákonem.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť teprve shledá-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu přezkoumatelným, lze přezkoumat případ i věcně.

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS ze dne 20. 6. 1996, a sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS ze dne 26. 6. 1997), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednájícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“.

[19] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“.

[20] Nepřezkoumatelností se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zaviněn. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[21] Z judikatury rovněž vyplývá, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, jímž je nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, neboť z napadeného rozhodnutí nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008,

č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost přichází v úvahu zejména tehdy, opomene-li správní soud na námitku účastníka zcela reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012- 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[22] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že krajský soud v bodu 17 svého rozsudku nesprávně shrnul, že žádná z žalobních námitek nesměřuje proti závěru o skutkových zjištěních nebo proti právnímu posouzení stěžovatele vytykaného jednání. V žalobní námitce pod bodem 12 žaloby totiž stěžovatelka výslovně namítala, že správní řízení o přestupku dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona bylo vedeno neoprávněně. Krajský soud se s touto námitkou věcně vypořádal v bodu 24 svého rozsudku, v němž uvedl, že stěžovatelka směřuje existenci stavby s užíváním stavby a vysvětlil, že může existovat situace, kdy je potřeba řešit jak neoprávněné užívání stavby, tak samotnou existenci stavby v případě, že je dán některý z předpokladů pro nařízení odstranění stavby uvedených v § 129 odst. 1 stavebního zákona, přičemž uzavřel, že § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona zřetelně hovoří o užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem.

[23] Byť je tato reakce na žalobní námitku velmi stručná, vystihuje jádro sporné právní otázky, zda lze jednání stěžovatelky kvalifikovat jako přestupek dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Podstatu této právní otázky se stěžovatelce ve svém rozhodnutí pokusil vysvětlit již žalovaný (bod 12 rozhodnutí žalovaného) i krajský soud (bod 24 rozsudku krajského soudu). Za situace, kdy se v postupně uplatňovaných prostředcích ochrany práv námitky doslovně opakují, není potřeba, aby orgán „další instance“, který se ztotožňuje s argumentací orgánu rozhodujícího v předchozím stupni či předchozím řízení, svoji argumentaci nad rámec dříve uvedeného doplňoval a zpřesňoval, jestliže sama uplatňovaná námitka upřesňována není a s argumentací orgánů rozhodujících v předcházejících řízeních nijak nepolemizuje.

[24] Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je právně posoudil. Nejde tedy o vady, pro které by bylo nezbytné rozsudek krajského soudu zrušit. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ačkoliv bylo vypořádání námitek stručné a mezi body 17 a 24 odůvodnění rozsudku krajského soudu je dílčí vnitřní rozpor, nejde o vady takové intenzity, že by pro ně nebylo zřejmé, jak krajský soud rozhodl a co jej k takovému rozhodnutí vedlo.

[25] Nejvyšší správní soud se závěrem vyjádřeným v bodě 24 rozsudku krajského soudu souhlasí i věcně, a ani rozsáhlejší vypořádání žalobní námitek krajským soudem by nemohlo vést k jiné právní kvalifikaci jednání stěžovatelky.

[26] Pro nyní projednávaný případ není podstatný režim, v jakém mělo být rozhodováno o prodloužení trvání či prodloužení užívání dočasné stavby. Podstatná je právní kvalifikace deliktního jednání stěžovatelky spočívajícího v tom, že dočasnou stavbu užívala i po uplynutí doby, na niž bylo užívání dočasné stavby kolaudačním souhlasem povoleno.

[27] Podle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona se přestupku dopustí právnická osoba, která *užívá stavbu v rozporu s kolaudačním souhlasem*.

[28] Stěžovatelka netvrdí, že dočasnou stavbu obalovny po datu 31. 12. 2015 vůbec neužívala. Pouze namítá, že stavbu obalovny i po 31. 12. 2015 nadále užívala ke stejnému účelu a aplikace ustanovení stavebního zákona o přestupku spočívajícím v užívání stavby v rozporu s kolaudačním souhlasem je vyloučena, neboť po vypršení platnosti kolaudačního souhlasu již nemůže být stavba užívána v rozporu s tímto zaniklým kolaudačním souhlasem.

[29] Podle § 122 stavebního zákona ve znění účinném do 1. 1. 2018 mohly být vybrané stavby užívány jen na základě kolaudačního souhlasu. Užívání stavby bez takového souhlasu či v rozporu s ním je přestupkem, v případě právnické osoby podle § 180 odst. 1 písm. j), resp. k)

pokračování

stavebního zákona. Je tedy zjevné, že k porušení povinností vyplývajících ze stavebně právních předpisů či aktů vydaných na jejich základě a veřejných zájmů chráněných stavebně právními předpisy stěžovatelkou došlo, byla-li dočasná stavba stěžovatelkou užívána i poté, co uplynula povolená doba trvání dočasné stavby a povolená doba užívání dočasné stavby.

[30] Dle Nejvyššího správního soudu je správné i podřazení takového jednání pod skutkovou podstatu přestupku spočívající v užívání stavby *v rozporu* s kolaudačním souhlasem [§ 108 odst. 1 písm. k) stavebního zákona], jak je provedly správní orgány a jak je krajský soud aproboval. Účel užívání stavby, na něž poukazuje stěžovatelka, není jedinou náležitostí kolaudačního souhlasu. Takovou náležitostí je v případě dočasné stavby i stanovení doby, na kterou se její užívání povoluje; jedná se o rezolutivní časovou doložku kolaudačního souhlasu. Uplynutím doby, na niž je kolaudačním souhlasem povoleno užívání dočasné stavby, zaniká právo tuto stavbu nadále užívat. Kolaudační souhlas sám však uplynutím této doby nezaniká. Jako platně vydaný akt správního orgánu existuje i nadále, pouze pominuly jeho účinky. [Rozlišení právních důsledků zániku (i) správního aktu, nebo (ii) „pouze“ jeho účinků se Nejvyšší správní soud podrobně věnoval (byť pro jiný účel) např. ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020 - 63, č. 4184/2021 Sb. NSS, bod 121 a násl. Zde rovněž poukázal na četnou předchozí judikaturu správních soudů k této otázce.]

[31] Jak plyne ze správního spisu vedeného stavebním úřadem (složka 1, str. 34), bylo kolaudačním souhlasem ze dne 7. 8. 2009 sp. zn. MMFM\_S 3279/2009/OÚRaSŘ/ PavZ, č. j. MMFM 10026/2009 stanovena doba užívání dočasné stavby obalovny asfaltových směsí do 31. 12. 2015. Tímto dnem právo užívání stavby zaniklo. Kolaudační souhlas, jímž bylo toto užívání povoleno, však tímto dnem nezanikl, jak se mylně domnívá stěžovatelka. Pokračování v užívání stavby tak bylo užíváním v rozporu s tímto kolaudačním souhlasem ve smyslu § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Krajský soud proto správně posoudil tuto žalobní námitku stěžovatelky jako nedůvodnou.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[32] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 24. listopadu 2021

JUDr. Filip Dienstbier  
předseda senátu