

## **Vybrané judikáty VIII.**

### **porada stavebních úřadů, Všemina, 4. 10. 2007 – 5. 10. 2007**

1) Rozsudek NSS č.j. 1 As 33/2006-48 ze dne 31. 1. 2007 k ust. § 14 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. , k ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb. a ust. § 16 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 (Sbírka rozhodnutí NSS č. 5/2007, čl. 1152)

**I. Správní orgán je povinen vypořádat se na počátku řízení nejprve s namítaným účastenstvím občanského sdružení nebo jeho organizační jednotky ve smyslu ust. 14 odst. 2 správního řádu z roku 1967, ve spojení s ust. § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**

**II. Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi základní práva chráněná Listinou základních práv a svobod a je mu poskytnuta odpovídající procesní ochrana, která je zajištěna právem podat odvolání, jakož i následným přístupem k soudu. V rámci odvolacího řízení je přitom s ohledem na ust. § 16 ve spojení s ust. § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nutno vyjít z podpůrného využití správního řádu; pokud odvolací orgán napadené rozhodnutí zruší, pak je povinen věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání. Napadené rozhodnutí nelze toliko zrušit s tím, že pokud žadatel na poskytnutí požadovaných informací trvá, je třeba, aby podal novou žádost.**

Žalobce, občanské sdružení na ochranu přírody a krajiny (dále jen „OS“), požádal o nahlédnutí do spisu stavebního řízení a tuto žádost odůvodnil tím, že je opomenutým účastníkem řízení. Pro případ, že by příslušný správní orgán nesdílel názor o jeho účastenství v řízení, uvedl, že žádost má být posuzována jako žádost o poskytnutí informací. Správní orgán I. stupně žádost zamítl, proti čemuž se OS odvolalo. Odvolací orgán rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu bez dalšího zrušil. Rozhodnutí odvolacího orgánu bylo napadeno žalobou, přičemž oběma správními orgány bylo městským soudem vytýkáno, že se nevypořádali s tím, zda OS je či není účastníkem ve věci povolení předmětné stavby. Od jednoznačného závěru o tom, zda OS je či není účastníkem řízení se nutně musel odvíjet další postup správních orgánů při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací formou nahlížení do spisu. Odvolací orgán sice dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu je třeba zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, avšak nepostupoval v souladu se zákonem, jestliže dovodil, že mu právní úprava neumožňuje věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému rozhodnutí.

Toto rozhodnutí soudu napadl odvolací orgán kasační stížností v níž namítal, že OS by mohl být účastníkem řízení pouze v případě, že by prováděním dotčené stavby mohly být dotčeny zájmy přírody a krajiny, což vyplývá z ust. § 14 odst. 2 správního řádu ve spojení s ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. SÚ však neshledal, že by prováděním stavby mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Zjištění městského soudu, že odvolací orgán neuvedl v odůvodnění svého rozhodnutí, zda považuje OS za účastníka řízení ve věci rozhodnutí o povolení stavby či nikoliv, je dle odvolacího orgánu irelevantní a jde nad rámec zákona o svobodném přístupu k informacím. Na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu I. stupně nelze aplikovat obecný předpis správního řádu o zrušení a vrácení odvoláním napadeného rozhodnutí, ale ust. § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím .

NSS kasační stížnost zamítl. Odvolací orgán konstatoval, že nemuselo být v dané záležitosti vydáváno rozhodnutí o účastenství, neboť subjekt přestává být účastníkem řízení již projednáním toho, že jím není, a odkázal přitom na rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2005, čj. As //20005-118 (publikován pod č. 825/2006 Sb. NSS). S touto námitkou by bylo možné souhlasit, avšak pouze za předpokladu, že by shora uvedené závěry ohledně účastenství OS byly přezkoumatelným způsobem obsaženy v rozhodnutí odvolacího orgánu, což se nestalo. K případnému účastenství se odvolací orgán vyjádřil až ve své kasační stížnosti, přičemž z jeho rozhodnutí není zřejmé, zda vůbec a případně jakým způsobem se vypořádal s namítaným účastenstvím OS. Odvolací orgán, stejně jako orgán prvostupňový, se bez dalšího zabýval možnostmi poskytnout požadovanou informaci formou nahlédnutí do spisu. Správní orgány jsou vázány obsahem žádosti a pokud ji OS formulovalo tak, že žádá o možnost nahlédnutí do spisu a pouze pro případ pochybností o jeho procesním postavení

žádá o nahlédnutí do spisu podle zákona o přístupu k informacím, bylo povinností obou správních orgánů se nejprve vypořádat s námitkou, zda OS je či není účastníkem řízení.

Další námitkou bylo přesvědčení odvolacího orgánu, že mu právní úprava neumožňovala věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, a to s odkazem na ust. § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím; proto napadené rozhodnutí zrušil s tím, že rozhodnutí má účinky zastavení řízení. NSS dal i v tomto případě za pravdu městskému soudu, že dané správní řízení nemohlo skončit rozhodnutím o neposkytnutí požadované informace. Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi základní práva vyplývající z LZPS a je mu poskytnuta procesní ochrana, která je zajištěna právem podat odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odepření informace tak, jak tomu bylo i v daném případě. Způsob rozhodnutí odvolacího orgánu, jakož i orgánu rozhodujícího v I. instanci, sice zákon o svobodném přístupu k informacím nepopisuje, avšak ust. § 20 odst. 4 tohoto zákona vcelku jednoznačně hovoří o podpůrném využití správního řádu mimo jiné ve vztahu k rozhodování podle ust. § 16, tj. rozhodování o odvolání. Podle ust. § 20 odst. 4 zákona o svob. přístupu k informacím totiž pokud zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a řízení podle ust. § 15 a 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Lze tedy hovořit o jakési koncepci částečného využití správního řádu, která vyplývá z daného ustanovení a je plně opodstatněná, vezme-li se v potaz potřeba určité garance základních pravidel, která umožňují přezkoumatelnost vydaných rozhodnutí o odepření informací a jejich případnou nápravu. Tato náprava, ze strany odvolacího orgánu, případně soudu, je přitom možná pouze potud, pokud odvolací řízení či řízení před soudem umožní buď rozhodnutí ve věci samé, nebo její vrácení zpět k dalšímu řízení. Jakýkoliv jiný postup, včetně pouhého zrušení napadeného rozhodnutí bez dalšího tak, jak to udělal odvolací orgán, je ve své podstatě rezignací na možnost nápravy v rámci daného správního řízení.

**2) Rozsudek NSS č.j. 4 As 68/2005-105 ze dne 19. 1. 2007 k ust. § 47 odst. 4 a ust. § 54 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., k ust. § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., a ust. § 48 vyhl. č. 132/1998 Sb. (Sbirka rozhodnutí NSS č. 5/2007, čl. 1153)**

**Jestliže správní orgán I. stupně vyvěsil rozhodnutí na své úřední desce dle ust. § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. (dále jen „SZ“) a současně dal pokyn k vyvěšení tohoto rozhodnutí i na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká (ust. § 48 vyhl. č. 132/1998 Sb.) přičemž toto poslední uvedené vyvěšení má pouze účinky informativní, pak pokud v poučení o opravných prostředcích neuvedl, co se považuje za doručené rozhodnutí, a z informativního vyvěšení není zřejmý den vyvěření na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal, je poučení o možnosti podat odvolání do 15 dnů od doručení rozhodnutí neúplné a tedy i nesprávné ve smyslu ust. § 54 odst. 3 správního řádu z roku 1967, neboť neobsahuje konkrétní údaj o lhůtě k podání odvolání, z něhož by mohl účastník řízení vycházet**

SÚ vydal rozhodnutí o umístění souboru staveb. Jednalo se o stavbu zvlášť rozsáhlou s velkým počtem účastníků, proto bylo ÚR zveřejněno na úřední desce SÚ a zároveň i na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se předmět ÚR týkal. Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení odvolání, které bylo odvolacím orgánem zamítnuto jako opožděné s tím, že lhůta pro podání odvolání neběží od vyvěšení na úřední desce obecního úřadu jehož územního obvodu se předmětné ÚR týká, ale od vyvěšení na úřední desce příslušného stavebního úřadu. Městský soud žalobu rozsudkem zamítl a v odůvodnění uvedl, že SZ z roku 1976 v ust. § 42 upravuje dva právní instituty – „oznámení“ a „doručení“. „Oznámení veřejnou vyhláškou“ je pouhým intimátem a nejde o právní pojem identický s pojmem „oznámení“ rozhodnutí v ust. § 51 odst. 1 správního řádu z roku 1967. Z ust. § 42 odst. 2 SZ nelze vůbec dovodit povinnost vyvěšovat vydané ÚR na více místech s účinky doručení. Ust. § 48 odst. 1 vyhl. 132/1998 Sb., překročilo zákonné zmocnění k provedení stavebního zákona, neboť nad rámec zákona upravilo podrobnosti při „doručování veřejnou vyhláškou“; takový právní institut však zákon nezná. Zatímco zákon ukládá jediné doručování, stanoví vyhláška povinnost doručovat v každém dotčeném územním obvodu. Tato úprava je tedy v rozporu se zákonem a překračuje jeho meze. Pro určení data oznámení rozhodnutí účastníkům je rozhodující vyvěšení tohoto rozhodnutí na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal.

Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, které NSS vyhověl a rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s odůvodněním, že podle ust. § 47 odst. 4 správního řádu z roku 1967 obsahuje poučení o odvolání údaj, zda je rozhodnutí konečné nebo zda se lze proti němu odvolat, v jaké lhůtě, ke kterému orgánu a kde lze odvolání podat. Podle ust. § 54 odst. 3 SŘ, pokud

účastník řízení v důsledku nesprávného poučení nebo proto, že nebyl poučen vůbec, podal opravný prostředek po lhůtě, má se za to, že jej podal včas, jestliže tak učinil nejpozději do 3 měsíců ode dne oznámení rozhodnutí. Účelem a smyslem poučení o opravných prostředcích je zásadně umožnění realizace obrany proti vydaným rozhodnutím účastníky řízení. Jestliže v dané věci bylo na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se předmětné ÚR týká, vyvěšeno napadené rozhodnutí, a to pouze pro informaci účastníků, a mohl-li z tohoto rozhodnutí občan zjistit to, že rozhodnutí bylo vyvěšeno dne...., aniž by v poučení bylo objasněno, co se rozumí doručením, pak takové poučení bez informace o dalších lhůtách (o dnu vyvěšení na úřední desce orgánu, který toto rozhodnutí vydal) je nedostatečné a neplné a pro účastníky řízení prakticky nic nevytvírající o konkrétní možnosti uplatnit opravné prostředky proti takovému rozhodnutí. NSS dospěl k závěru, že jestliže správní orgán I. stupně vyvěsil rozhodnutí na své úřední desce a současně dal pokyn k vyvěšení tohoto rozhodnutí i na úřední desce obecního úřadu, jehož územního obvodu se týká, když toto posledně uvedené vyvěšení má pouze účinky informativní, pak, pokud v poučení o opravných prostředcích neuvedl, co se považuje za doručení rozhodnutí a i z informativního vyvěšení není zřejmý den vyvěšení rozhodnutí na úřední desce orgánu, který rozhodnutí vydal, je poučení o možnosti podat odvolání do 15 od doručení rozhodnutí neúplné, a tedy i nesprávné, neboť neobsahuje konkrétní údaj o lhůtě k podání odvolání, z něhož by mohl účastník řízení vycházet.

**3) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 219/2004-44 ze dne 19. 4. 2006 k ust. § 76 odst. 1 a ust. § 81 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. (Sbírka rozhodnutí NSS č. 5/2007, čl. 1154)**

**V kolaudačním řízení o části stavby je stavební úřad povinen nejprve posoudit, zda-li tato část je schopná samostatného užívání, tedy zda ostatní části stavby mají nějaký vliv na využití její užité hodnoty. Dále zkoumá, zda navržená část stavby byla provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení, zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a stavebním povolení a zda skutečné provedení této části stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy. Tato kritéria uvedená v ust. § 81 odst. 1 SZ z roku 1976 však posuzuje toliko ve vztahu k navržené části stavby, nikoli k celé stavbě. Proto závady bránící užívání ostatních částí stavby nemají vliv na kolaudaci té části stavby, kterou stavebník navrhl.**

Stavebník povolenou stavbu dokončuje po částech (sekcích) a má zájem na postupném zprovoznění každé její dokončené části. SÚ však s odkazem na ust. § 82 odst. 2 SZ zamítl žádost stavebníka o vydání kolaudačního rozhodnutí na část stavby, přičemž ve skutečnosti posuzoval celou stavbu jako jeden celek, ačkoli v žádosti o vydání kolaudačního rozhodnutí byla navržena pouze kolaudace její části. Odvolací orgán podané odvolání stavebníka zamítl a rozhodnutí SÚ potvrdil.

Krajský soud obě rozhodnutí zrušil s tím, že oba správní orgány nezjistily přesně a úplně skutečný stav věci, když SÚ v zamítavém rozhodnutí uvedl, že jednotlivé sekce na sebe navazují včetně přilehlého okolí a projektová dokumentace neřešila možnost jejich dílčí kolaudace. Návaznost jednotlivých sekcí na sebe a obsah projektové dokumentace však nikterak nedokládají, že ostatní sekce znemožňují samostatné užívání jedné z částí stavby. Podle dalšího závěru SÚ není dokončen příjezd a terénní úpravy okolních ploch a staveniště nelze oddělit od části pro bezpečné užívání z hlediska ochrany a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce apod. Tyto poznatky se však opět vztahují k celé stavbě a proto nelze spolehlivě dovodit, že by zjištěné závady bránily i užívání její jedné sekce. V dané věci tedy správní orgány obou stupňů neposuzovaly, zda žalobkyní navržená část stavby je schopná samostatného užívání a zda toliko ve vztahu k ní existují závady bránící jejímu užívání uvedené v ust. § 81 odst. 1 SZ.

**4) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 221/2004-39 ze dne 19. 4. 2006 k ust. § 81 odst. 3, ust. § 82 a ust. § 83 zákona č. 50/1976 Sb. (Sbírka rozhodnutí NSS č. 5/2007, čl. 1155)**

**Stavební úřad vydá kolaudační rozhodnutí podle ust. § 82 SZ z roku 1976, pokud se v průběhu kolaudačního řízení nevyskytnou skutečnosti, které by bránily řádnému užívání stavby. Jestliže naopak takové závady shledá, je povinen podle ust. § 81 odst. 3 SZ stanovit lhůtu pro jejich odstranění a kolaudační řízení přerušit. Teprve poté, co se tyto závady nepodaří odstranit a stavbu uvést do náležitého stavu, ani není možné situaci řešit časově omezeným povolením**

**k jejímu předčasnému užívání podle ust. § 83 SZ, je SÚ oprávněn návrh stavebníka na vydání KR zamítnout.**

Stavebník požádal o vydání KR na část stavby (část pozemní komunikace zajišťující příjezd k budově obchodního centra). V případě nevyhovění tomuto návrhu pak žádal o povolení k předčasnému užívání této stavby. Po ústním jednání SÚ shledal, že stavba je opatřena betonovou zámkovou dlažbou a silničními panely bez konečného povrchu z asfaltobetonu a její část by navíc byla nadále využívána jako staveništní doprava a tyto zjištěné skutečnosti dle SÚ bránily řádnému a nerušenému užívání stavby k určenému účelu a mohly by ohrozit zdraví a bezpečnost osob. Na základě těchto zjištění SÚ návrh zamítl. Odvolací orgán rozhodnutí SÚ potvrdil. Toto rozhodnutí bylo napadeno žalobou, v níž žalobce namítal, že se stavební úřad zabýval celým objektem stavby, nikoli pouze navrženou částí a že neval v úvahu jeho žádost o povolení předčasného užívání části komunikace v případě nevydání KR. Odvolací orgán neshledal v tomto postupu pochybení, ačkoli SÚ ve svém rozhodnutí neuvedl, proč se žádostí o povolení předčasného užívání nezabýval.

Krajský soud zrušil obě vydaná rozhodnutí a uvedl, že SÚ vydá KR, pokud se v průběhu kolaudačního řízení nevyskytnou skutečnosti, které by bránily řádnému užívání stavby. Jestliže naopak takové skutečnosti shledá, je povinen stanovit lhůtu pro odstranění závad a kolaudační řízení přerušit. Teprve až tehdy, když se tyto závady nepodaří odstranit a stavbu uvést do náležitého stavu, ani není možné řešit situaci vydáním časově omezeného povolení k jejímu předčasnému užívání, je SÚ oprávněn návrh na vydání KR zamítnout. SÚ v daném případě vydal meritorní rozhodnutí, aniž by předtím učinil zákonem stanovené procesní úkony. Kvůli tomuto pochybení byla žalobkyně zbavena možnosti učinit opatření k odstranění závad bránících v užívání stavby.

**5) Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 220/2004-45 ze dne 19. 4. 2006 k ust. § 68 zákona č. 50/1976 Sb., a k ust. § 20 odst. 1 písm. d) a ust. § 22 vyhl. č. 132/1998 Sb., (Sbírka rozhodnutí NSS č. 5/2007, čl. 1156)**

**Rozhodnutí o prodloužení lhůty k dokončení stavby je řízením o povolení změny stavby před jejím dokončením podle ust. § 68 zákona č. 50/1976 Sb.**

Stavebník požádal o prodloužení lhůty k dokončení stavby. SÚ s odkazem na ust. 68 SZ tuto žádost zamítl a jeho rozhodnutí následně potvrdil odvolací orgán. Stavebník napadl rozhodnutí odvolacího orgánu žalobou, v níž namítal, že při podání žádosti o prodloužení lhůty výstavby byl správním orgánem nesprávně poučen, že se jedná o změnu stavby před jejím dokončením, přičemž dle jeho názoru se nejedná o změnu stavby před dokončením, ale o změnu jedné z podmínek SP. Vyplývá to z ust. § 20 odst. 1 písm. d) a ust. § 22 odst. 4 vyhl. č. 132/1998 Sb. Změna stavby a změna podmínky stavebního povolení mají dle stavebníka odlišný charakter a použitím ust. § 68 SZ se rozhodovalo o jiné věci.

Soud žalobu zamítl s odůvodněním, že povolení změny stavby před dokončením dopadá na případy zamýšleného uskutečnění změn proti PD ověřené ve stavebním řízení nebo oproti stanoveným podmínkám ve SP. Těmito podmínkami se pak stanoví také lhůta k dokončení stavby (ust. § 20 odst. 1 písm. d) vyhl. 132/1998 Sb.)

**6) Rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 57 Ca 62/2005-60 ze dne 29. 11. 2006 k ust. § 58 odst. 2 a ust. § 137 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., (Sbírka rozhodnutí NSS č. 5/2007, čl. 1157)**

**I. Povinnost prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku nebo ke stavbě ve smyslu ust. § 58 odst. 2 SZ z roku 1976 zatížil zákonodárce výlučně stavebníka; přenesení důkazního břemene na jiného účastníka řízení při jejím nesplnění ze strany stavebníka postrádá zákonnou oporu**

**II. Pokud stavebník vlastnické nebo jiné právo k pozemku neprokáže, nemůže stavební úřad postupovat podle ust. § 137 odst. 3 SZ a učinit si úsudek ve věci sám, přestože je splněna podmínka námitek občanskoprávní povahy uplatněných jiným účastníkem řízení**

SÚ vydal SP na stavební úpravy a rekonstrukci střechy. V odůvodnění uvedl, že na základě protokolu o vytýčení hranice pozemku, v němž se uvádí, že hranice mezi pozemky stavebníka a žalobců nelze v terénu vyčíst, vyzval vlastníky pozemků k určení vlastnické hranice vzájemnou dohodou. Jelikož

dohoda nebyla předložena, odkázal vlastníky pozemků na soud. Ve stanovené lhůtě nebyl předložen důkaz o tom, že byl podán návrh na rozhodnutí ve sporné věci soudem. Na základě toho si SÚ učinil úsudek sám a rozhodl. Odvolací orgán rozhodnutí SÚ potvrdil.

Vlastníci sousedních pozemků napadli rozhodnutí odvolacího orgánu žalobou kde namítali, že povolená stavba střechy zasáhne 65 cm do proluky mezi pozemky p.č. X a p.č. Y, aniž by stavebník prokázal vlastnické nebo jiné právo k uvedené proluce. Stavebník neprokázal vlastnictví k celé proluce a nevyužil ani možnosti podání žaloby o určení vlastnictví soudem. SÚ své rozhodnutí odůvodnil tak, že si o věci učinil úsudek sám a rozhodl. Ani jedno z napadených rozhodnutí však blíže neuvádí, jaký úsudek o vlastnictví k proluce si SÚ učinil. Z čeho žalovaný usoudil, že proluka je ve vlastnictví stavebníka není zřejmé.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dal za pravdu žalobcům, že povinností prokázat vlastnické právo k pozemku nebo stavbě zatížil zákonodárce výlučně stavebníka. Ust. § 16 odst. 2 písm. a) vyhl. 132/1998 Sb. ukládá stavebníkovi povinnost předložit doklad o vlastnickém nebo jiném právu již k žádosti o vydání stavebního povolení. Tento doklad nemohl být v řízení nahrazen úsudkem správního orgánu o vlastnictví předmětné proluky. Stavební úřad měl v daném případě stavebníka vyzvat k doložení dokladu o vlastnickém či jiném právu k pozemku, na němž hodlá realizovat předběžnou stavbu s tím, že pokud takový doklad nebude ve stanovené lhůtě předložen, stavební úřad řízení zastaví. SÚ v daném případě povolil předmětnou stavbu, aniž by stavebník splnil povinnost uloženou mu ust. § 58 odst. 2 SZ.

Od situace, kdy stavebník nesplní povinnost založenou ust. § 58 odst. 2 SZ, tedy neunese důkazní břemeno prokázat vlastnické nebo jiné právo k pozemku či stavbě a SÚ řízení zastaví, je třeba odlišit situaci, kdy stavebník k žádosti o SP doloží např. výpis z KN, dle něhož je vlastníkem pozemku na němž hodlá stavět a účastník řízení bude v rámci stavebního řízení toto vlastnické právo zpochybňovat.

**7) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2007, č.j. 1 Azs 96/2005-63 (Sbírka rozhodnutí NSS č. 6/2007, č. 1181) – k § 33 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. (srov. ust. § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.)**

**I. Účastník správního řízení má právo klást svědkům otázky, i když je jejich výslech prováděn mimo ústní jednání. O takto prováděném důkazu musí být včas vyrozuměn.**

Kasační soud v tomto případě přisvědčil i námitce, že stěžovatel nebyl správním orgánem vyrozuměn o konání výslechu svědků, kterým tak neměl možnost klást otázky. Podle správního řádu lze výslech svědka provádět v rámci ústního jednání, ke kterému jsou ze zákona přizváni i účastníci řízení, ale též mimo ústní jednání. Podle § 33 odst. 1 správního řádu (srov. ust. § 36 zákona č. 500/2004 Sb.) má účastník řízení právo navrhopvat důkazy a jejich doplnění a klást svědkům a znalcům otázky při ústním jednání a místním ohledání. Z jazykového výkladu tohoto ustanovení by se mohlo zdát, že právo na kladení otázek vyslychanému svědkovi přísluší účastníkovi řízení pouze tehdy, je-li tento výslech konán v rámci ústního jednání či místního ohledání. Na věc je nutno nahlížet též z hlediska ústavně konformního. Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo mimo jiné i na to, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Z judikatury ústavního soudu pak vyvstává jednoznačný závěr, že v rámci zachování „rovnosti zbraní“ ve správním řízení je třeba vycházet z principu, že pravidlo uvedené v § 33 odst. 1 správního řádu je třeba aplikovat vždy, je-li správním orgánem ve vztahu k účastníkům řízení prováděno dokazování. Tomuto závěru pak svědčí i nyní účinná právní úprava, když podle § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí být o provádění důkazů mimo ústní jednání účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.

**8) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007, č.j. 8 As 28/2005-120 – k ust. § 88 odst. 1 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb, k ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (Sbírka rozhodnutí NSS č. 6/2007, č. 1200)**

**V případě, že vlastník dočasné stavby v průběhu řízení o jejím odstranění podle § 88 odst. písm. d) stavebního zákona z r. 1976 podá žádost o změnu užívání této stavby nebo prodloužení doby jejího trvání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušuje a vede řízení o**

**podané žádosti. Pokud této žádosti stavební úřad vyhoví, řízení o odstranění zastaví; v opačném případě v řízení o odstranění stavby pokračuje.**

Rozhodnutí o odstranění dočasné stavby – Dřevěná provizorní salaš pro 50 ks mladého dobytka. Žalobkyně podala v řízení o odstranění stavby žádost o změnu užívání své stavby. Odvolací orgán rozhodnutí stavebního úřadu částečně potvrdil a částečně změnil co do lhůty pro odstranění stavby tak, že ji prodloužil z jednoho na šest měsíců. Žalobkyně v žalobě ke KS v HK namítala zejména to, že SÚ její žádost o změnu užívání nevezal v úvahu. KS shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji. Námitku žalobkyně – ignorování její žádosti o změnu užívání stavby – soud vyhodnotil jako nedůvodnou. Žalobkyně měla dle KS dostatek zákonných prostředků za účelem ochrany svých práv (odkaz na opatření proti nečinnosti podle § 50 správního řádu z r. 1967). Jestliže však uplynul důvod pro další trvání stavby (§ 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákon), není možné rozhodovat o změně jejího užívání v řízení vedeném podle § 85 a násl. stavebního zákona, protože, když zanikl důvod jejího trvání, nelze logicky rozhodnout o jejím dalším užívání. Následovala kasační stížnost žalobkyně k NSS – ten rozsudek KS zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stížnostní námitku směřující vůči tomu, jakým způsobem soud v předcházejícím řízení posoudil procesní postup stavebního úřadu ve vztahu k žádosti stěžovatelky o změnu užívání dotčené stavby a prodloužení jejího trvání, považuje NSS za důvodnou, neboť se neztotožnil s výše uvedeným závěrem KS. V daném případě dle NSS není sporu o tom, že předmětná stavba – odchovna telat – byla stavbou dočasnou a již uplynula stanovená doba jejího trvání a rovněž pominul účel, pro který byla zřízena. V souladu s § 88 odst. 1 písm. d) stavebního zákona bylo z úřední moci zahájeno řízení o odstranění stavby. Pokud však během tohoto řízení vlastnice stavby požádala dle § 85 stavebního zákona o změnu užívání stavby, měl stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušit a vést řízení o podané žádosti s tím, že bylo-li by této žádosti vyhověno, řízení o odstranění stavby by se zastavilo, a v opačném případě by se v něm pokračovalo. To se však v daném případě nestalo, když došlo naopak k přerušování řízení o žádosti stěžovatelky na změnu účelu užívání stavby a řízení o odstranění stavby bylo stavebním úřadem dokončeno. NSS poukazuje v argumentaci na paralelu s odstraněním stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Vycházejí ze shora citovaného právního názoru krajského soudu by totiž – argumentum ad absurdum - nebylo možné dodatečně povolit žádnou stavbu nebo zařízení postavené bez stavebního povolení, neboť se také jedná o stavbu, která i když de facto existuje, de iure neexistuje, a tudíž – náhledem KS – by logicky nemělo být možné rozhodnout o jejím dodatečném povolení. Závěr KS, že není o čem rozhodovat, resp., lze rozhodovat pouze o odstranění stavby, nejenže nerespektuje ochranu práv dotčených subjektů, jak již bylo řečeno výše, ale v mnoha případech nemusí být souladný ani se zásadou rozhodování ve veřejném zájmu, jakožto imanentní součástí výkonu správy. Skutečné odstranění stavby je totiž na místě pouze tam, kdy by stavbu vůbec nebylo možné povolit. Pokud však již jednou stavba povolena byla, i když jako stavba dočasná, nelze vlastníkům těchto staveb vzít možnost požádat buď o prodloužení dočasnosti, nebo o změnu v užívání stavby, popřípadě o změnu stavby z dočasné na trvalou, byť této možnosti využijí až ex post, tj. poté, co již stanovená doba trvání uplynula či pominul (původní) účel, pro který byla stavba zřízena. Opačný závěr by znamenal „cestu zpět“ a uzavření jakéhokoli řešení pro vlastníky dočasných staveb s výjimkou řešení „konečného“ v podobě odstranění této stavby. Podle NSS toto řešení nevyhovuje principu proporcionality, jakožto základnímu interpretačnímu a aplikačnímu instrumentu. Tento postup by ve svých důsledcích mohl zakládat i neopodstatněnou nerovnost vlastníků dočasných staveb ve vztahu k vlastníkům staveb nepovolených, kteří možnost odstranit závadný stav mají.

O správnosti této úvahy svědčí nová právní úprava - § 129 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., „stavební úřad nařídí odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání. Pokud vlastník stavby požádá o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje ustanovení § 127. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.“ NSS tedy konstatoval nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

**9) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 1 As 16/2006-54 – k ust. § 126 zákona č. 50/1976 Sb., k § 3 odst. 8, § 17 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší... (Sbírka rozhodnutí NSS č. 6/2007, č. 1201)**

**I. Účelem § 126 zákona č. 50/1976 Sb., je vedle ochrany dalších důležitých veřejných zájmů také ochrana životního prostředí. Tyto zájmy chrání tzv. „složkové zákony“, které tvoří právní okolí stavebního zákona a které upřesňují, jaká povolení, závazná stanoviska, posudky nebo**

**vyjádření jsou v daném řízení zapotřebí, případně zda je souhlas orgánu, jenž příslušné zájmy hájí, vůbec možný**

**II. Ustanovení § 17 zákona č. 86/2002 Sb., je ve vztahu k § 126 stavebního zákona, v postavení legis specialit vůči legi generali. Pokud tedy z taxativního výčtu v § 17 odst. 1 písm. c) a § 17 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., vyplývá, že v řízení týkajících se malých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší není souhlasné stanovisko dotčeného orgánu ochrany ovzduší třeba, pak stavební úřad nemůže zamítnout žádost o vydání příslušného povolení s pouhým odkazem na stanovisko, které si vyžádal nad rámec zákona, aniž by se sám dostatečně vypořádal s tím, zda žadatel o vydání stavebního povolení na zřízení malého stacionárního zdroje splnil povinnosti dané § 3 odst. 8 tohoto zákona.**

Stavební úřad zamítl žádost žalobce o vydání stavebního povolení na zřízení plynové kotelny. Odvolací orgán odvolání zamítl, KS v Ostravě zamítl žalobu, neboť přisvědčil argumentaci žalovaného ohledně výkladu a aplikace § 126 stavebního zákona, podle něhož je stavební úřad v případě, dotýká-li se řízení zájmů chráněných zvláštními právními předpisy, oprávněn rozhodnout jen v dohodě, popřípadě souhlasem orgánu SS, který chráněné zájmy hájí (DO). Žalobce podal kasační stížnost, kterou odůvodnil tím, že KS nesprávně vyložil § 126 SZ ve vztahu k obsahu § 17 zákona o ochraně ovzduší. NSS napadený rozsudek KS zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Za spornou otázku považoval v dané věci výklad § 17 zákon o OO ve vazbě na § 126 SZ. DO byl podle dikce zákona o OO v předmětném období, jak orgán obce, tak i orgán kraje. NSS soud ověřil, že v tomto konkrétním případě byl DOSS na úseku OO orgán obce pro účely řízení o vydání stavebního povolení na zřízení plynové kotelny a ten vydal vyjádření, v němž neudělil souhlas se zřízením kotelny, neboť podle jeho názoru stěžovatel nedoložil splnění podmínek dle § 3 odst. 8 zákona o OO. Podle zmíněného ustanovení jsou právnické a fyzické osoby povinny, je-li to pro ně technicky možné a přijatelné, u nových staveb a při změnách staveb stávajících využít centrálních zdrojů tepla, popřípadě alternativních zdrojů, pokud je jejich provozování v souladu s tímto zákonem a předpisy vydanými k jeho provedení. Současně jsou povinny ověřit technickou a ekonomickou proveditelnost kombinované výroby tepla a energie. Podle NSS ze systematiky zákona o OO je logicky odvoditelné, že povinnosti osob stanovené v § 3 zákona musí být splněny vždy, pokud jde o novou stavbu nebo změnu stavby stávající, a stavební úřad se proto musí splněním těchto podmínek vždy zabývat a zkoumat je. Právě proto, že zákon posuzování výše zmíněných kritérií technické proveditelnosti a ekonomické přijatelnosti blíže nespecifikuje, musí být z rozhodnutí stavebního úřadu seznatelné, jak splnění obou kritérií posoudil. DO mají ve svém stanovisku navíc primárně posuzovat vliv navrhované stavby na kvalitu ovzduší, nikoli technickou proveditelnost a ekonomickou přijatelnost příslušného stavebního záměru. Pouhý odkaz na stanoviska DO tedy v souvislosti s § 3 odst. 8 zákona o OO nepostačí nemůže nahradit vlastní správní uvážení stavebního úřadu v tomto směru. Směrodatné pro posouzení věci je dle NSS pouze to, zda stavební úřad měl či neměl požadovat stanoviska DO ochrany ovzduší, týkala-li se žádost o vydání stavebního povolení malého stacionárního zdroje znečišťování ovzduší, a zda stavební úřad měl či neměl v tomto případě sám posoudit, zda stěžovatel splnil povinnosti dané ustanovením § 3 odst. 8 zákona o OO. KS měl zjistit, zda se stavební úřad a odvolací orgán vypořádal s tím, zda stěžovatel skutečně splnění povinností dle citovaného ustanovení neprokázal, a z čeho tento závěr vyvodil. Ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona o OO obsahuje výčet zdrojů znečišťování ovzduší, u nichž je nutné v řízení o povolení stavby stanovisko příslušného DO a u nichž nelze vydat územní rozhodnutí bez souhlasného stanoviska. Souhlasné stanovisko je ze zákona povinné v řízeních, která se týkají zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. V řízení o vydání stavebního povolení na zřízení malého stacionárního zdroje znečišťování ovzduší není podle ust. § 17 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona o OO stanovisko DO povinným podkladem pro vydání rozhodnutí a stavební úřad nemůže zamítnout žádost o vydání stavebního povolení s poukazem na to, že musel respektovat stanoviska DO, která si vyžádal nad rámec zákona, aniž by se sám vypořádal s otázkou, zda stěžovatel splnil povinnosti podle ust. § 3 odst. 8 zákona o OO

**10) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006-75) – k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., a § 19 vyhlášky č. 132/1998 Sb., (Sbírka rozhodnutí NSS č. 6/2007, č. 1202)**

**I. Dodatečné stavební povolení může být vydáno jen při splnění podmínek daných stavebním zákonem a příslušným prováděcím předpisem, tj. pouze v případě, že stavebník podá žádost o**

dodatečné povolení stavby, resp. dodatečné povolení změny stavby, a předloží k ní podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

II. Rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba nebo její změna povoluje, musí mít obsahově stejné náležitosti jako stavební povolení. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).

11) Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2005, č.j. 11 Ca 224/2004-32 – k § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. (Sbírka rozhodnutí NSS č. 6/2007, č. 1210)

Je-li pozemek, na kterém stojí rekreační chata, ve schváleném plánu sídelního útvaru zahrnut do všeobecně obytného území, které je určeno primárně pro bytovou výstavbu, a není zde tedy možné umisťovat nové chaty a rekreační domky, ale toliko rodinné domy, nelze dodatečně povolit přístavbu verandy k této chatě [§ 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona], neboť verandu není možné považovat za stavební úpravu ve smyslu přestavby z rekreační chaty na rodinný dům, zejména proto, že stavba zkolaudovaná jako zahrádkářská chata nespĺňuje podmínky pro užívání objektu jako rodinného domu.

12) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č.j. 3 As 74/2006-61 – k § 59 odst. 1 písm. b) a odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., k § 28 odst. 1, § 76 odst. 5 a § 85 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., (správního řádu), (Sbírka rozhodnutí NSS č. 7/2007 č. 1236)

Nájemce nebytových prostor je podle § 59 odst. 4 SZ z roku 1976 z účasti na stavebním řízení ex lege vyloučen. Tvrdí-li však, že je účastníkem řízení podle § 59 odst. 1 písm. b) SZ z titulu jiných práv ve smyslu § 139 odst. 1 písm. f) téhož zákona, a podmínky tohoto ustanovení nespĺňuje, je třeba o jeho účastenství rozhodnout usnesením podle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004 tak, že účastníkem řízení není  
Případné odvolání proti tomuto usnesení podle § 85 odst. 1 správního řádu, ve spojení s § 76 odst. 5 správního řádu, nemá odkladný účinek a podle § 28 odst. 1 správního řádu nebrání dalšímu pojednávání a rozhodnutí ve věci

13) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č.j. 3 As 53/2004-60 – k § 25 odst. 1 a § 51 správního řádu (č. 71/1967 Sb.) (Sbírka rozhodnutí NSS č. 7/2007, č. 1252)

Písemné vyhotovení správního rozhodnutí, jímž je účastníkovi řízení uložena pokuta a ochranné opatření z důvodu spáchání správního deliktu, není správním úkonem, kterým by bylo účastníkovi řízení ukládáno něco osobně ve správním řízení vykonat ve smyslu § 25 odst. 1 věty druhé správního řádu; je-li účastník v řízení zastoupen na základě generální plné moci, doručuje se takové rozhodnutí v souladu s § 25 odst. 1 větou první správního řádu pouze zástupci účastníka řízení a jen toto doručení má pak účinky řádného oznámení rozhodnutí ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu.

14) Usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 2 Ans 3/2006-49 ze dne 24. 4. 2007 k ust. § 73 odst. 2 a odst. 4, ust. § 79 a ust. § 107 soudního řádu správního (Sbírka rozhodnutí NSS č. 8/2007, čl. 1255)

I. Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost.

II. Správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce. Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá na plnění povinností správním orgánem žádný vliv



**III. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné správní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustl. § 79 a násl. s.ř.s.**

V daném případě Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného (odvolacího orgánu) a žalovaný proti rozsudku podal kasační stížnost a v řízení nepokračoval vůbec s tím, že nové posouzení věci a nové rozhodnutí je vyloučeno dříve, než bude rozhodnuto o kasační stížnosti. Krajský soud respektoval tento názor a označil kasační stížnost za součást postupu správního orgánu a za překážku dalšího správního řízení, stejně tak jak to učinil NSS.

Rozšířený senát NSS s tímto názorem nesouhlasil a uvedl, že rozsudek krajského soudu nabývá právní moci doručením a výrok pravomocného rozsudku je závazný pro všechny účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci. Rozhodnutí je zásadně nezměnitelné, pokud proti němu není připuštěn řádný opravný prostředek, jehož podání bývá tradičně spojeno s odkladem vykonatelnosti napadeného rozhodnutí zpravidla do doby, než je o opravném prostředku rozhodnuto. Nezměnitelnost neznamená nedotknutelnost jakéhokoliv rozhodnutí vůbec, nicméně průlom do pravomocného rozhodnutí je možný jen výjimečně cestou mimořádných opravných prostředků. Mimořádným opravným prostředkem je i kasační stížnost. Podání kasační stížnosti však samo o sobě nemůže znamenat, že procesy navazující na pravomocné rozhodnutí soudu ustanou až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti. Takový účinek podání kasační stížnosti nemá a mít ani nemůže a i zde se nabízí srovnání s účinky jiných mimořádných prostředků, které nebrání (v případě dobrovolného nepodrobení se výroku pravomocného rozhodnutí a povinností z něj vyplývajícím) zahájení a provedení výkonu rozhodnutí. Podání kasační stížnosti proto nemůže bránit správnímu orgánu v pokračování ve správním řízení. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby.

Zamezit důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení lze podle soudního řádu správního pouze cestou přiznání odkladného účinku. Předpokladem však je podání návrhu na jeho přiznání stěžovatelem, a to návrhu odůvodněného negativními důsledky výkonu rozhodnutí krajského soudu, které NSS v každém konkrétním případě uváží ve vztahu k zákonným podmínkám.