



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobkyně: **Ing. C. H.**, A. 2064/14, Ch., P. 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2011 č. j. 165308/2011/KUSK; sp. zn. SZ 125374/2011/KUSK REG/Ha,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 15.8. 2011 č. j. 165308/2011/KUSK; sp. zn. SZ 125374/2011/KUSK REG/Ha a rozhodnutí Městského úřadu Mníšek pod Brdy, ze dne 15.4.2011, č. j. SÚ 12634/08-1234/05-Hři, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3000 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno usnesení Městského úřadu Mníšek pod Brdy (dále též jen „stavební úřad“), ze dne 15.4.2011, č. j. SÚ 12634/08-1234/05-Hři (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“). Stavební úřad tímto rozhodnutím zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, řízení o dodatečném povolení stavby žalobkyně: zpevněné plochy, uložení potrubí (odvod splaškových vod, přípojka pro zavlažování, suchovod pro bazén, kabely elektro) na pozemcích parcelní číslo X a Y v katastrálním území Čisovice (dále též jen „stavba“).

Předně soud uvádí, že ze správního spisu zjistil, že správní řízení se pro předmětnou stavbu vedou již od roku 2007. Jejich průběh je poznamenán jednak značnými prodlevami v řízení na straně stavebního úřadu, značnou procesní aktivitou žalobkyně a jednak je zřejmě též odrazem nedobrých sousedských vztahů mezi vlastníky pozemků. Podstatné je však pro orientaci ve věci na tomto místě uvést následující:

Žalobkyně pro stavbu nejprve požádala (16.11.2007) o vydání rozhodnutí o umístění stavby; toto řízení bylo následně zastaveno (v právní moci dnem 20.11.2008), neboť stavební úřad zjistil, že stavba je již rozestavěná. Stavební úřad tedy dne 22.2.2008 zahájil řízení o odstranění stavby, které posléze přerušil, neboť žalobkyně dne 1.10.2008 požádala o vydání dodatečného stavebního povolení pro předmětnou stavbu. Řízení o vydání dodatečného stavebního povolení bylo zastaveno prvostupňovým rozhodnutím stavebního úřadu podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně neodstranila vady své žádosti a proto nemohlo být v řízení pokračováno. Tato rozhodnutí pak žalovaný potvrdil napadeným rozhodnutím. Pro úplnost pak soud dodává, že stavební úřad v zápětí vydal též rozhodnutí o nařízení odstranění stavby, které však k odvolání žalobkyně žalovaný zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení stavebnímu úřadu (rozhodnutí žalovaného z 12.8.2011, sp.zn. 122457/2011/KUSK REG/Ha); tato rozhodnutí jsou předmětem přezkumu zdejšího soudu v řízení vedeném pod sp.zn. 3 A 205/2011.

Soud tedy zdůrazňuje, že předmětem řízení v nyní projednávané věci je zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby a je potvrzující rozhodnutí žalovaného. S ohledem na to soud pro stručnost uvádí pouze skutečnosti a z podání účastníků řízení rekapituluje pouze tvrzení vztahující se k posouzení této otázky.

Žalobkyně **v žalobě** napadenému a prvostupňovému rozhodnutí vytýká nezákonnost a z tohoto důvodu navrhuje soudu, aby obě správní rozhodnutí zrušil. V žalobě nejprve popisuje obsah správního spisu a stavebnímu úřadu vytýká též jeho zdlouhavý a zmatečný postup ve věci. Ten shledává především v nejasnostech týkajících se rozsahu „stavby“ pro níž je o dodatečné stavební povolení žádáno, zejména se ohrazuje proti tomu, že stavební úřad se zabývá též odvodem splaškových vod, ačkoliv žalobkyně do své žádosti splaškové vody vůbec nezahrnula. K posuzované právní otázce pak uvedla, že požadovanou technickou dokumentaci zpracovanou oprávněným projektantem předložila stavebnímu úřadu dne 21.8.2008. Žalobkyně k jednotlivým podkladům vyžadovaným stavebním úřadem ve výzvě z 16.2.2009, č. j. SÚ 1874/09-1234/05-Hří v bodu 26 žaloby uvedla, že v žádosti o dodatečné stavební povolení neoznačila žádné z potrubí za potrubí pro odvod splaškových vod. Z tohoto důvodu tedy není nutno řešit způsob jejich likvidace, jak vyžaduje stavební úřad. Totéž platí i pro požadavek geodetického zaměření vzdálenosti kanalizačního potrubí od studny a pro hydrogeologické posouzení stavby, bude-li potrubí sloužit pro splaškové vody. Hydrologické vyjádření ostatně žalobkyně předložila stavebnímu úřadu již při řízení o likvidaci bezchlorově upravené vody z bazénu umístěného na jejím pozemku. Umístění potrubí a chráničky na kabel úřadu dokládala žalobkyně pomocí fotografií. Správní poplatek pak žalobkyně uhradila ve výši 1000 Kč dne 14.11.2007. Komplexní vyjádření Městského úřadu Černošce, č. j. ŽPÚS MEUC-029448/2006/Bal k otázce řešení likvidace srážkových vod bylo v celém rozsahu souhlasné. Konečně pak žalobkyně namítá, že prvostupňové rozhodnutí zastavilo řízení o vydání stavebního povolení, ačkoliv žalobkyně žádala o vydání dodatečného stavebního povolení.

Žalovaný ve svém **vyjádření k žalobě** popřel její důvodnost a navrhl soudu, aby ji zamítl. Formální postup stavebního úřadu v řízení byl správný, důkazní břemeno k nepovolené stavbě v řízení o jejím dodatečném povolení nese pouze stavebník. V obecné rovině žalovaný uvádí, že žalobkyně ve správním řízení nerespektovala lhůty stanovené stavebním úřadem a nerespektovala své povinnosti stavebníka plynoucí ze stavebního zákona (zejména zahájila stavbu bez územního rozhodnutí, resp. územního souhlasu). K námitce žalobkyně, že stavebnímu úřadu předložila požadovanou technickou dokumentaci žalovaný uvádí, že však žalobkyně nepředložila samotnou žádost o dodatečné stavební povolení, tu podala až o více než měsíc později a po uplynutí lhůty stanovené stavebním úřadem. Ve výzvě stavebního úřadu z 16.2.2009 k doplnění žádosti o dodatečné stavební povolení je pak žalobkyně poučena o možnosti zastavení řízení podle § 66 správního řádu, nebudou-li nedostatky žádosti odstraněny. K námitkám uvedeným v bodě 26 žaloby (jednotlivé požadavky stavebního úřadu ve výzvě z 16.2.2009) žalovaný uvádí, že požadavek na řešení likvidace splaškových vod byl podmíněn užíváním kanalizačního potrubí pro splaškové vody. Geodetické zaměření žalobkyně pak doplnila až po stanovené lhůtě. Žalobkyně zaplatila správní poplatek ve výši 1000 Kč za řízení o žádosti o územní rozhodnutí, nikoliv však za řízení o dodatečném stavebním povolení.

V napadeném rozhodnutí žalovaný po rozsáhlé rekapitulaci správních řízení nejprve uvedl, že stavební úřad ve věci nedodržel zákonem předepsané lhůty. Zdůraznil však, že v řízení o dodatečném povolení stavby leží důkazní břemeno v otázce doložení zákonných požadavků stavby na žadateli. V projednávaném případě byl stavební úřad k žalobkyni velmi shovívavý, když jí stanovil jednak lhůtu k podání žádosti o dodatečné stavební povolení a jednak ještě lhůtu k doplnění této žádosti. Žalobkyně však stanovené lhůty nedodržela, ale nadto podala stavebnímu úřadu nekompletní projektovou dokumentaci (neobsahuje povinné údaje, označení stavby je v rozporu s předchozími zjištěnými údaji). Žalobkyně tak nevyvinula žádnou aktivitu k vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, „naopak využila veškerých zákonných možností k podávání odvolání do všech rozhodnutí či usnesení stavebního úřadu“. Prvostupňové řízení bylo zastaveno v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobkyně ve lhůtě určené správním orgánem neodstranila podstatné vady žádosti, které svou povahou bránily dalšímu pokračování v řízení; na tento následek byla žalobkyně upozorněna.

Městský soud v Praze ve věci vyrozuměl ostatní účastníky správního řízení jako možné osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), avšak žádná z těchto osob neprojevila svou vůli být osobou zúčastněnou na řízení.

Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez nařízení ústního jednání, ač na jeho nařízení žalovaný trval. Postupoval totiž podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., poněvadž napadené rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s.ř.s.) a přihlédl též k vadám, jež je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 s.ř.s.). Při přezkoumání vycházel ze skutkového a

právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Při posouzení jednotlivých žalobních námitek dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z povahy věci se soud nejprve musel zabývat tím, zda je napadené rozhodnutí žalovaného zatíženo vadou, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz) je mezi takové vady třeba řadit i nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Soud je tedy povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, tedy aniž by žalobce nepřezkoumatelnost ve své žalobě konkrétně namítal. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze pak hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona. Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71).

Jak již bylo uvedeno v úvodu, předmětem soudního přezkumu je otázka, zda bylo rozhodnutí o zastavení řízení o vydání dodatečného povolení stavby vydáno v souladu se zákonem. Průběh stavebního řízení se řídí podle pravidel stanovených správním řádem, nestanoví-li stavební zákon odlišný postup. V případě řízení o odstranění stavby a o dodatečném povolení stavby zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) stanoví v § 129 odst. 3 procesní pravidla pouze v nejobecnější rovině: *„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.“* Podrobnější pravidla postupu pak stanoví správní řád, v posuzovaném případě tedy zejména § 45 odst. 2 a § 66 odst. 1 písm. c). V prvně citovaném ustanovení se uvádí, že *„nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě“*, podle § 66 odst. 1 písm. c) pak *„řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže [...] žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení“*.

V projednávané věci bylo, jak soud zjistil ze správního spisu, dne 22.2.2008 zahájeno řízení o odstranění stavby. Dne 22.8.2008 žalobkyně předložila stavebnímu úřadu dokumentaci nazvanou „Lokální síť na poz. č. X, k.ú. Čisovice, Technická zpráva“, poté dne 1.10.2009 podala na předepsaném formuláři žádost o dodatečné povolení stavby, ke které nepřiložila žádné další podklady. Dne 16.2.2009 stavební úřad vydal výzvu č. j. SÚ 1874/09-1234/05-Hři, kterou žalobkyni vyzval k doplnění podané žádosti ve stanovené lhůtě podle § 45 odst. 2 správního řádu a zároveň ji poučil o možném následku nedoplnění žádosti, tj. o možném zastavení řízení. Stavební úřad požadoval žádost doplnit o: 1) projektovou dokumentaci zpracovanou odborně způsobilou osobou (řešení způsobu

použití kanalizačního potrubí, bude-li používáno k splaškovým vodám, zakreslení umístění elektrokabelů, vzorový řez se zakreslením hloubky uložení potrubí), 2) geodetické zaměření vzdálenosti potrubí od studny na pozemku p.č. Z, 3) hydrogeologické vyjádření odborně způsobilé osoby (obojí v případě, že potrubí bude používáno i pro splaškové vody), 4) doklad o zaplacení správního poplatku ve výši 300 Kč a 5) komplexní vyjádření Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí.

Žalobkyně v dalším průběhu řízení předložila dne 29.9.2010 „zaměření zaslepeného potrubí na parcele 239/106, k.ú. Čisovice“ a 1.11.2010 vyjádření geodeta a fotodokumentaci z ukládání potrubí. Stavební úřad dne 15.4.2011 vydal prvostupňové rozhodnutí, jímž zastavil řízení o dodatečném povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Ve stručném odůvodnění vyjmenoval, jakou dokumentaci k podané žádosti od žalobkyně v průběhu řízení obdržel, a poté konstatoval, že žalobkyně nedodala „projektovou dokumentaci dle vyhlášky č. 499/2006 Sb., hydrogeologické vyjádření odborně způsobilou osobou, kterým by bylo prokázáno, že vzdálenost kanalizačního potrubí od stávající studny je dostatečná a komplexní vyjádření Městského úřadu Černošice.“ To vedlo stavební úřad k zastavení řízení.

Žalovaný pak prvostupňové rozhodnutí potvrdil a v odůvodnění se omezil (k otázce, jež byla předmětem jeho přezkumu) na konstatování, že žalobkyně v řízení nedodržovala stanovené lhůty, podala stavebnímu úřadu nekompletní projektovou dokumentaci (neobsahuje povinné údaje, označení stavby je v rozporu s předchozími zjištěnými údaji). Žalobkyně tak nevyvinula žádnou aktivitu k vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

Městský soud v Praze je nucen konstatovat, že takto zdůvodněná rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Není z nich totiž zřejmé, z jakých důvodů správní orgány považovaly žalobkyní předložené podklady za nedostatečné či které vyžadované podklady nebyly předloženy vůbec. Poněvadž, jak soud opakovaně zdůraznil, naplnění podmínek pro zastavení řízení o dodatečném stavebním povolení bylo jádrem jejich rozhodování, měly svou argumentaci soustředit právě tímto směrem. Tím spíše tak měly činit (zejména pak žalovaný) s ohledem na obsah podaného, ač ne zcela pregnantně formulovaného, odvolání a též přípisu žalobkyně z 9.3.2009 reagujícího již na samotnou výzvu k doplnění žádosti, v nichž žalobkyně uváděla, že stanovené podklady již předložila či jejich předložení není nutné. Tento nedostatek pak nelze zhojit podrobnějším vyjádřením k podané žalobě, jak ostatně konstatoval již Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č. j. č. j. 8 Afs 66/2008 – 71. Lze tak shrnout, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť se jednak nevypořádalo s odvolacími námitkami žalobkyně a jednak z něj není zřejmé, z jakých konkrétních důvodů považuje prvostupňové rozhodnutí za správné v otázce právního posouzení důvodů pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Na uvedeném závěru nemůže ničeho změnit ani námitka žalovaného, že žalobkyně nedodržovala stanovené lhůty v řízení. Tyto lhůty mají totiž pouze pořádkový charakter a účastník řízení je oprávněn předkládat podklady pro rozhodnutí až do rozhodnutí správního orgánu (zde až do rozhodnutí stavebního úřadu – srov. § 82 odst. 4 správního řádu). Soud si je sice vědom toho, že důvodem pro značné prodlevy v řízení mohla být i častá podání žalobkyně, avšak využívání jejích procesních práv jí jistě nemůže být přičítáno k tíži. Jsou to správní orgány, které vedou řízení a mají je vést tak, aby nedocházelo ke

zbytečným průtahům (srov. § 6 odst. 1 správního řádu) a s tím pak možným souvisejícím zmatkům v řízení.

Konečně pak nelze považovat za relevantní ani žalovaného poukaz na „shovívavý přístup“ stavebního úřadu k žalobkyni. V této otázce lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, (publikovaný pod Sb. NSS 2235/2011). V něm soud dospěl k závěru, že *„Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.“*

Pro úplnost pak soud dodává, že námitka zmatečnosti prvostupňového rozhodnutí, které v záhlaví uvádí, že se jedná o řízení o stavebním povolení, není důvodná. Městský soud v Praze sice shledal, že se tato chyba v záhlaví usnesení stavebního úřadu vyskytuje, avšak rozhodně se nejedná o chybu, jež by způsobovala nezákonnost rozhodnutí či řízení. Spíše ji lze považovat za pouhou zřejmou nesprávnost v písemném vyhotovení rozhodnutí ve smyslu § 70 správního řádu, neboť z obsahu odůvodnění je zřejmé, že stavební úřad rozhodoval o žádosti o vydání dodatečného stavebního povolení žalobkyně.

Z uvedených důvodů tedy Městský soud v Praze postupoval v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Poněvadž prvostupňové rozhodnutí trpí stejnými nedostatky jako rozhodnutí žalovaného a tyto nedostatky není možné odstranit v odvolacím řízení, Městský soud v Praze přistoupil též ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu (§ 78 odst. 3 s.ř.s.). Soud pak podle § 78 odst. 4 vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Konečně pak Městský soud v Praze upozorňuje, že je naprosto nezbytné, aby správní úřady v dalším řízení vyjasnily otázku okruhu účastníků řízení. V této otázce totiž panuje v průběhu celého řízení nejistota, jak je možno dovodit z porovnání okruhu účastníků řízení uvedeného ve výzvě z 16.2.2009, č. j. SÚ 1874/09-1234/05-Hři, v prvostupňovém rozhodnutí a v usnesení žalovaného z 3.7.2009, č. j. SZ 0820081/2009/KUSK Reg/KJ. Pro vyřešení případných otázek souvisejících s účastenstvím v řízení o dodatečném povolení stavby lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 5. 2012, č. j. 22 A 92/2010-26 publikovaný pod č. 2828/2013 Sb. NSS, který se touto otázkou zabýval.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že žalobkyni, která měla ve věci úspěch přiznal náhradu těchto nákladů proti ve věci neúspěšnému žalovanému. Náklady řízení žalobkyně sestávají toliko ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3000 Kč. K plnění soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 13. května 2014

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Jeklová