



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně **L. Č.**, zastoupené prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, 128 00 Praha 2, proti žalovanému **Krajskému úřadu Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2009, č. j. KUOK/115497/2008-2/7099, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, č. j. 22 Ca 150/2009 - 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2856 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 5. 11. 2008, č. j. 2007/9849/SÚ/Ma, zamítl Magistrát města Přerova (dále jen „stavební úřad“) žádost žalobkyně o změnu stavby zděného řadového nepodsklepeného rodinného domu se sedlovou střechou, obytným podkrovím, obsahující jednu bytovou jednotku s příslušenstvím, jejíž součástí je samostatně stojící zděná garáž umístěná na pozemku rodinného domu, vodovodní řad v délce cca 35m, přípojka NN a kanalizace, na pozemcích parc. č. 322/1, 320/2 a 323/6 v katastrálním území Rokytnice u Přerova. Změna stavby spočívala ve změně termínu jejího dokončení do 31. 12. 2030. Stavební úřad své rozhodnutí zdůvodnil tím, že žádost žalobkyně ani její doplnění neobsahovaly řádné odůvodnění. Odvolání žalobkyně bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 2. 2009, č. j. KUOK/115497/2008-2/7099; kromě

nedostatečného odůvodnění žádosti o změnu stavby žalovaný vyzdvihl rovněž to, že žalobkyní navrhovaná lhůta pro dokončení stavby byla zjevně nepřiměřená, a návrhu proto nemohlo být vyhověno.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou a Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 7. 2009, č. j. 22 Ca 150/2009 - 29, rozhodnutí žalovaného zrušil bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a v nedostatku důvodů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud předně odmítl argumentaci žalovaného, že v dané věci jde o návrhové řízení, v němž je žalovaný vázán návrhem žalobkyně ohledně termínu dokončení stavby. Stavební úřad sice nemůže rozhodovat o jiné změně stavby než o prodloužení lhůty k jejímu dokončení a nemůže stanovit lhůtu delší, avšak kratší lhůtu stanovit může. Jelikož žalovaný v odůvodnění uvedl, že žalobkyně ve své žádosti uvedla důvody pro prodloužení termínu dokončení stavby, které by obecně mohly být relevantní, měl se jimi zabývat a podle jejich závažnosti přiměřeně prodloužit lhůtu k dokončení stavby. Jelikož tak neučinil, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nesrozumitelnost spatřoval krajský soud v rozporu mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí žalovaného, neboť přes zamítavý výrok žalovaný v odůvodnění považoval některé žalobkyní uvedené důvody pro prodloužení termínu k dokončení stavby za relevantní.

Ve včas podané kasační stížnosti žalovaný uvedl, že řízení o změně stavby před jejím dokončením je řízením návrhovým, ve kterém je stavební úřad vázán předloženým návrhem. Stavební úřad zkoumá, zda je žádost úplná a zda jí lze vyhovět či nikoli. Dispoziční zásada totiž spočívá v tom, že sám stavebník si určí lhůtu, v jaké chce stavbu dokončit a již je stavební úřad vázán. V projednávaném případě stavební úřad po žalobkyni žádal, aby žádost o prodloužení lhůty o 23 let odůvodnil, jinak že bude pro nepřiměřenost délky lhůty zamítnuta. Žalobkyně tedy měla na výběr: buď návrh na prodloužení lhůty zkrátit nebo uvést natolik závažné důvody, které by odůvodňovaly prodloužení o požadovaných 23 let. Podle správního uvážení však netrvá stavba rodinného domku specifikovaného ve stavebním povolení 23 let. Žalovaný dále odkázal na rozhodnutí sp. zn. 57 Ca 19/2006. Žalovaný nesouhlasil s výkladem dispoziční zásady provedeným krajským soudem, tedy že stavební úřad sice nemůže stavebníkem navrženou lhůtu prodloužit, ale mohl by ji zkrátit. Podle žalovaného stavební úřad nedisponuje moderačním právem, kterým by mohl měnit návrh stavebníka na provedení změny stavby. Podle podobně formalistického přístupu by ad absurdum stavební úřad mohl změnit návrh stavebníka spočívající v návrhu na změnu stavby RD o 3 NP na stavbu o 1 NP a zaslat mu jinou projektovou dokumentaci, podle které bude stavět. Dispozičním právem stavebníka je nejen stavbu provádět, ale i neprovádět – i vdaném případě stavebník ze své svobodné vůle nemusí ve stavbě pokračovat vůbec.

Žalovaný v souvislosti s vývody krajského soudu ohledně soudního přezkumu správního uvážení konstatoval, že krajský soud evidentně nepochopil podstatu přezkoumávání rozhodnutí správních úřadů ve správním soudnictví. Nezabýval se řádně uplatněnými žalobními body a tím, co považoval stavební úřad a žalovaný za podstatné. V dalším řízení tedy ani žalovaný ani žalobkyně neví, jaké stanovisko soudu může legitimně očekávat, a tím se tak vyhnout zbytečnému sudičství. Žalovaný považuje rozsudek krajského soudu za nepřesvědčivý a nedostatečně odůvodněný.

Rovněž namítal, že v rámci povolení změny stavby před jejím dokončením spočívající pouze v prodloužení termínu dokončení stavby o 23 let bylo nutné zkoumat vliv této stavby na její okolí. Jde přitom o lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení nemá za následek zastavení stavebních prací na stavbě. Požadovaná lhůta pro dokončení stavby (do roku 2030) je podle žalovaného nepřiměřená, a to zejména s ohledem na účinky na okolí, které by bylo značně zatěžováno nad přípustnou míru. Žalovaný musí jako orgán veřejné správy vždy ve svých rozhodnutích sledovat veřejný zájem. Navíc stavba, která by byla prováděna 23 let, by ještě v průběhu stavby musela být znovu opravována, protože dnes užívané stavební materiály nemají tak dlouhou životnost.

Žalovaný dále nesouhlasil s názorem krajského soudu, že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů. Žalovaný potvrdil názor stavebního úřadu, že předložená žádost stále trpí vadami, neboť žalobkyně neuvedla žádné podstatné důvody, pro které by mělo být její žádosti vyhověno. Pokud stavební úřad neměl všechny podklady, na základě kterých by mohl vydat řádné pozitivní rozhodnutí, nezbývalo mu, než neúplnou žádost zamítnout. Nesrozumitelnost rozhodnutí podle žalovaného nenastala, neboť je z něj naprosto zřejmé, že výrok rozhodnutí je v odůvodnění řádně odůvodněn. Žalovaný rovněž neakceptuje výtku krajského soudu směřující do nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že se žalovaný nezabýval konkrétní přiměřenou lhůtou a důvody relevantními pro prodloužení lhůty v obecné rovině. Podle žalovaného nemá žádný smysl poukazovat na nějaké důvody v obecné rovině v takovémto naprosto jednoznačném případě poměrně jednoduché a nepříliš rozsáhlé stavby (rozměr stavby 9,95 x 9,30 m).

Žalovaný z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatovala, že žalovaný nesprávně vykládá povahu řízení podle § 118 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Navíc žalobkyně v doplnění své žádosti o změnu stavby před jejím dokončením požádala správní orgán, aby určil vhodnou lhůtu pro dokončení stavby, pokud shledá, že žalobkyní uvedené důvody nejsou přiměřené pro prodloužení lhůty do 31. 12. 2030. Žalovaný však bez dalšího dospěl k závěru, že žalobkyní stanovenou lhůtu nelze a priori považovat za přiměřenou, resp. důvody, které žalobkyně uvádí, by bylo možno zvažovat, kdyby byla uvedena racionální lhůta. Racionalita a přípustnost lhůty se však dle žalobkyně má odvíjet od skutečností, kterými je takový požadavek odůvodněn, a ne naopak. Samotný žalovaný přitom připouští, že žalobkyně uvedla kritéria, která by bylo možno při jiné lhůtě považovat za dostatečná. Žalobkyně rovněž poukázala na základní zásady správního řízení (§ 4 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) a závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud v první řadě nepovažuje za důvodnou námitku žalovaného, že se krajský soud nezabýval řádně uplatněnými žalobními body a tím, co považoval stavební úřad a žalovaný za podstatné. V situaci, kdy krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného bez jednání z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, k čemuž je povinen rovněž z moci úřední (tedy bez toho, aby námitka nepřezkoumatelnosti byla obsažena v žalobě –

srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, publikované pod č. 1546/2008), nebyl zde žádný prostor pro to, aby se krajský soud dále blíže zabýval uplatněnými žalobními body a posuzoval jejich důvodnost. Z povahy věci totiž nelze přezkoumávat nepřezkoumatelné. Jestliže rozhodnutí žalovaného podle názoru krajského soudu trpělo rozporem mezi výrokem a odůvodněním, které navíc bylo nedostatečné, pak taková nepřezkoumatelnost brání věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek. Nejvyšší správní soud nespatřuje v postupu krajského soudu žádné pochybení a rovněž jeho rozsudek nepovažuje za nedostatečně nebo nepřesvědčivě odůvodněný, neboť názor soudu je v něm zcela jasně vyjádřen a podložen dostačující argumentací.

Rovněž poznámku žalovaného o tom, že krajský soud nepochopil podstatu soudního přezkumu správních rozhodnutí, považuje zdejší soud za neopodstatněnou. Krajský soud postupoval zcela v souladu se setrvalou judikaturou správních soudů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 - 46, publikovaný pod č. 416/2004 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79, publikovaný pod č. 739/2006 Sb. NSS, též z dřívější doby rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 1992, č. j. 6 A 6/92 - 3, publikovaný ve Správním právu pod č. 3/1993, usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2000, sp. zn. II. ÚS 361/2000, <http://nalus.usoud.cz>), pokud uvedl, že správní soud nenahrazuje správní orgán v jeho odborné kompetenci a nemůže nahradit jeho správní uvážení svým vlastním, ale posuzuje, zda nedošlo ke zneužití či vybočení z mezí správního uvážení a zda se správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem.

Nejvyšší správní soud nicméně nesdílí přesvědčení krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný zastával (nesprávný - viz níže) právní názor, že žalobkyně navrhovanou délkou lhůty k dokončení stavby nemůže přiměřeně zkrátit a je v tomto směru plně vázán obsahem podané žádosti. Nelze mu pak vytýkat, že se blíže nezabýval tím, jakou konkrétní přiměřenou délkou lhůty odůvodňují důvody uplatněné žalobkyní v její žádosti. Závěr krajského soudu v tomto ohledu neobstojí, byť nelze přisvědčit žalovanému, že zabývat se takovými důvody nemá smysl, neboť se nejedná o rozsáhlou stavbu. Rozsah stavby v žádném případě nemůže mít vliv na kvalitu odůvodnění stavebního úřadu.

Nejvyšší správní soud se však plně ztotožňuje s krajským soudem v tom, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, a byly tudíž naplněny podmínky pro jeho zrušení bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný v něm totiž nejprve tvrdí, že žalobkyně neuvedla žádné důvody, pro které by mělo být její žádosti o prodloužení lhůty k dokončení stavby vyhověno. Následně připustil, že žalobkyně sice nějaké důvody uvedla, ale ty nejsou pro věc relevantní. Následně se zabýval jednotlivými důvody. Konstatoval, že řízení o odstranění stavby, které je v současné době na předmětnou stavbu vedeno, nemůže být jediným důvodem pro vyhovění žádosti žalobkyně. Dále uvedl, že k dalšímu probíhajícímu řízení o opatření na sousedním pozemku by bylo možno přihlídnout jako k důvodu pro prodloužení lhůty k dokončení stavby, pokud by žalobkyně uvedla racionální termín pro její dokončení. K požadované lhůtě pak konstatoval, že je nepřiměřená s ohledem na účinky stavby na její okolí.

Podle názoru zdejšího soudu je takové odůvodnění vnitřně rozporné a dostává se do rozporu rovněž s výrokem rozhodnutí. Postrádá logiku, aby žalovaný prohlásil, že žalobkyně

žádné důvody pro prodloužení lhůty k dokončení stavby neuvedla, pak se těmito neexistujícími důvody zabýval a konstatoval, že by mohly být relevantní a nakonec bez jakékoliv vazby na tyto důvody uzavřel, že požadovaná lhůta pro dokončení stavby je tak jako tak nepřiměřená pro účinky stavby na její okolí, které by bylo zatíženo nad přípustnou míru. Považoval-li žalovaný některé důvody za relevantní, mohl rovněž jen těžko odvolání v celku zamítnout.

Posuzování toho, zda důvody uplatněné žalobkyní v žádosti a jejím doplnění skutečně odůvodňovaly určité prodloužení lhůty k dokončení stavby či nikoliv, není při současném stavu věcí možné. Jelikož Nejvyšší správní soud potvrdil závěr krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, je vyloučeno, aby se blíže zabýval argumenty žalovaného uvedené v kasační stížnosti týkající se těchto otázek. Nicméně jako oddělitelnou právní otázku, která je schopná samostatného přezkumu bez ohledu na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a jejíž řešení má význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (k tomu srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, www.nssoud.cz), posoudil zdejší soud námitky žalovaného, které se týkaly posuzování návrhu na prodloužení lhůty k dokončení stavby stavebním úřadem a oprávnění stavebního úřadu navrhovanou lhůtu zkrátit.

Krajský soud při řešení této otázky správně vyšel z předchozí judikatury (konkrétně rozsudek Krajského soudu v ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 220/2004 - 45, publikovaný pod č. 1156/2007 Sb. NSS), která dospěla k závěru, že rozhodování o takovém návrhu je řízením o povolení změny stavby před jejím dokončením. Nově přijatý zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nepřinesl v tomto ohledu žádné relevantní změny, a stávající judikatura je proto i v současné době využitelná.

Z § 118 odst. 1 stavebního zákona pak vyplývá, že se jedná o řízení návrhové, neboť pro zahájení řízení je třeba odůvodněné žádosti stavebníka nebo jeho právního nástupce. Dispoziční právo navrhovatele však nelze pojmát absolutně, jak zjevně argumentuje žalovaný. Dispoziční zásadu lze obecně vymezit jako právo disponovat žádostí, a to nejenom ve smyslu práva žádost podat, popř. ji vzít zpět, ale také ve smyslu rozšíření či zúžení důvodů žádosti. Obecným znakem dispoziční zásady (platným jak ve správním řízení, tak i v řízení soudním) je dále možnost rozhodujícího orgánu přiznat méně, než je žádostí požadováno, je-li to z povahy věci možné, odůvodněné obsahem žádosti a přípustné z hlediska aplikovatelných norem. Naopak přiznat více tato zásada neumožňuje (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 6. 1996, sp. zn. IV. ÚS 286/95, <http://nalus.usoud.cz>). Jak správně konstatoval krajský soud, v řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením spočívajícím v prodloužení lhůty k dokončení stavby navrhovatel vymezuje předmět řízení a stavební úřad tak nemůže rozhodovat o jiné změně stavby před jejím dokončením než o prodloužení lhůty k dokončení stavby a současně nemůže stanovit k dokončení stavby lhůtu delší, než požadoval stavebník. Lhůtu kratší však stanovit může.

Podle Nejvyššího správního soudu zde nejde o moderační právo stavebního úřadu, jak se domnívá žalovaný, ale o projev staré procesní zásady *iudex ne eat ultra petita partium* (soudce – v tomto případě správní orgán – nejde nad návrhy stran) a rovněž základní zásady stavebního řízení obsažené v § 4 odst. 1 stavebního zákona: orgány územního plánování a stavební úřady přednostně využívají zjednodušující postupy a postupují tak, aby dotčené osoby byly co nejméně zatěžovány a aby v případě, kdy lze za podmínek tohoto zákona vydat v dané věci, zejména u jednoduchých staveb, pouze jedno rozhodnutí, upustily od dalšího povolování

záměru. Obdobné principy lze nalézt i v obecném správním řízení, konkrétně v § 6 odst. 2 nebo v žalobkyní zmiňovaném § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Má-li tedy stavební úřad využívat zjednodušující postupy, účastníky řízení co nejméně zatěžovat a vycházet jim vstříc, musí být stavební úřad v řízení o změně stavby spočívající v prodloužení lhůty k jejímu dokončení oprávněn stavebníkem navrhovanou lhůtu přiměřeně zkrátit. Toto zkrácení přitom provede tak, aby prodloužení lhůty odpovídalo důvodům uvedeným v žádosti pro její prodloužení a aby toto prodloužení nebylo v rozporu se zájmy, jež je stavební úřad povinen chránit.

Možnost stavebního úřadu zkrátit požadovanou lhůtu k dokončení stavby lze dále dovodit i ze správního uvážení, jímž stavební úřad v této souvislosti podle § 118 odst. 1 stavebního zákona disponuje. Toto správní uvážení nelze totiž podle názoru zdejšího soudu vyložit jen jako oprávnění stavebního úřadu rozhodnout se, zda lhůtu k dokončení stavby prodlouží či nikoliv, ale také jako oprávnění rozhodnout o jak dlouhý časový úsek lhůta bude prodloužena, přičemž horní hranicí zde nepochybně bude návrh stavebníka.

Opačný závěr zastávaný žalovaným dostává navrhovatele – stavebníka do značně složité pozice. Musel by totiž přesně odhadnout jak délku časového úseku, o nějž chce lhůtu k dokončení stavby prodloužit, tak i dostatečnost důvodů, které konkrétně tuto délku odůvodňují. Pokud by se navrhovatel svou žádostí „netrefil“ do názoru stavebního úřadu ohledně délky lhůty (byť třeba o několik měsíců) a důvodů pro její prodloužení, musela by být jeho žádost zamítnuta. Navrhovatel by poté musel podat novou žádost s jinou lhůtou či jinými důvody, a pokud by opět neodpovídala stanovisku stavebního úřadu, byla by znovu zamítnuta. Nebezpečí nekonečné spirály či dokonce šikany ze strany stavebního úřadu je zde více než zřejmé.

Argumentace žalovaného ad absurdum není podle zdejšího soudu přiléhavá, neboť nelze dost dobře srovnávat délku lhůty k dokončení stavby s výškou stavby (resp. s počtem jejích pater). Změna stavby spočívající v navýšení počtu pater stavby by navíc vyžadovala změnu územního rozhodnutí a projektové dokumentace a nikoliv pouze uvážení správního orgánu jako při prodloužení lhůty k dokončení stavby. Nicméně z obecného hlediska nelze přistoupit na názor žalovaného, že by stavební úřad musel vždy vyhovět žádosti o změnu stavby před dokončením v plném rozsahu a nebo ji zamítnout. Na toto řízení se totiž přiměřeně vztahují ustanovení o stavebním řízení včetně projednávání námitek účastníků řízení a včetně možnosti (či povinnosti) stavebního úřadu stanovit podmínky pro provedení stavby, které samozřejmě v žádosti stavebníka nemusí být obsaženy. Z toho vyplývá, že žádosti stavebníků jsou zpravidla v průběhu stavebního řízení modifikovány, aby byly v souladu s právními předpisy, veřejnými zájmy i právy účastníků řízení.

Nejvyšší správní soud závěrem shrnuje, že krajský soud posoudil správně rozhodnutí žalovaného jako nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a bez jednání jej zrušil; kasační stížnost žalovaného proto zdejší soud zamítl jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně naopak ve věci měla plný úspěch; náklady řízení v jejím případě tvoří mimosmluvní odměna jejího zástupce podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Soud proto přiznal žalobkyni částku 2100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem

spojených [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Jelikož zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud náklady řízení ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. o 456 Kč. Celkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 2856 Kč.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. listopadu 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu