



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **R. Hero property, s. r. o.**, se sídlem Zámecká 47/11, Mikulov, zast. JUDr. Tomášem Rybářem, Ph. D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 1601/47, Praha 1, proti žalovanému: **Městský úřad v Mikulově**, odbor stavební a životního prostředí, se sídlem Náměstí 1, Mikulov, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 5. 2015, č. j. 30 A 107/2013 – 80,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 5. 2015, č. j. 30 A 107/2013 – 80, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Kasační stížností brojí žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti v záhlaví označenému rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba jako nedůvodná podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Uvedenou žalobu krajský soud již jednou zamítl rozsudkem ze dne 5. 6. 2014, č. j. 30 A 107/2013 – 46. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2014, č. j. 9 As 198/2014 – 36, kterým byl krajský soud zavázán, aby si v prvé řadě učinil jednoznačný úsudek o tom, jaké řízení bylo zahájeno, a to i s případným využitím výzvy k odstranění vad.

[3] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatelka na základě jeho výzvy odstranila vady podání a postavila najisto, že se žalobou domáhá ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. Soud dovodil, že byla bezprostředně zkrácena na svých právech kombinací nečinnosti (nevydání souhlasu v dané lhůtě) a činnosti (sdělení o nedostatcích podání a sdělení o nemožnosti vydání souhlasu z důvodu provedení prací). Následně se zabýval tím, zda jednání žalovaného, které lze považovat za zásah, bylo nezákonné.

[4] Soud stěžovatelce přisvědčil, že sdělení žalovaného ze dne 23. 7. 2013, č. 686/2013, kterým jí bylo sděleno, že její ohlášení nesplňuje všechny náležitosti, nebylo učiněno v souladu se zákonem. Zároveň však uvedl, že se domohla ochrany u Krajského úřadu Jihomoravského kraje, který dospěl k závěru, že vytýkané nedostatky nemají oporu v zákoně a že nebylo postupováno dle § 105 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Současně však krajský úřad sdělil, že ohlášení nesplňovalo všechny náležitosti. Krajský soud se ztotožnil se závěrem, že neudělení souhlasu bylo správné s ohledem na vady ohlášení, neboť v něm chybí jakékoliv údaje o stavebním záměru, jeho rozsahu a účelu a další náležitosti dle § 105 odst. 1 stavebního zákona. Podle § 105 odst. 7 téhož zákona stavebník k ohlášení udržovacích prací podle § 104 odst. 1 písm. j) připojí dokumentaci obsahující technický popis jejich provedení. Stěžovatelka žádnou dokumentaci nepřiložila. Závazné stanovisko, tím méně zápis z kontrolního dne, nemohou sloužit jako technická dokumentace stavebního záměru. Pokud bylo k popisu záměru přiloženo závazné stanovisko, je zřejmé, že nejde o záměr vyjádřený stavebníkem.

[5] Za této situace měl žalovaný vydat usnesení dle § 107 odst. 1 stavebního zákona a rozhodnout o provedení stavebního řízení. Ovšem z provedené kontrolní prohlídky vyplynulo, že souhlas nelze udělit, neboť stavební práce již byly skutečně realizovány. Otázka vad ohlášení tak ztratila význam, neboť souhlas by nemohl být dán ani tehdy, pokud by stěžovatelka podání doplnila. Bezpředmětným se ze stejného důvodu stalo vedení stavebního řízení.

[6] Žalovaný v souladu s § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona následně zahájil řízení o odstranění stavby (provedených udržovacích prací) provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem. Za žádost o dodatečné povolení stavby nelze považovat stěžovatelčino podání učiněné před zahájením řízení o odstranění stavby. Ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona stanoví, že stavebník musí o dodatečné povolení požádat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby. Je proto vyžadováno aktivní konání stavebníka a jeho podání žádosti stavebnímu úřadu poté, co byl poučen o možnosti požádat ve třicetidenní lhůtě o dodatečné povolení.

[7] Soud uzavírá, že zásah spočívající v kombinaci činnosti a nečinnosti nebyl nezákonný, neboť nevydání souhlasu a nezahájení stavebního řízení mělo a má oporu v zákoně.

II. Obsah kasační stížnosti

pokračování

[8] Zmíněný rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které uvádí, že se soud vůbec nezabýval skutečností, že pro podání ohlášení udržovacích prací na kulturní památce nestanovuje stavební zákon náležitosti, nestanovuje žádný formulář pro podání a ani neodkazuje na žádný prováděcí předpis, který by formu a náležitosti ohlášení blíže specifikoval. Nelze proto dovozovat, že její podání nebylo úplné. Skutečnost, že po ní žalovaný požadoval doplnění podání, byla nezákonným zásahem do jejích práv.

[9] Nesprávný je závěr, že za žádost nelze považovat její podání učiněné před zahájením řízení o odstranění stavby. I za předpokladu, že by provedla udržovací práce bez souhlasu příslušného správního orgánu, měl žalovaný na veškerá její podání pohlížet v duchu § 129 odst. 2, věty druhé, stavebního zákona, tedy jako na podání učiněná v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby, řízení o odstranění stavby přerušit a následně stavbu povolit dle § 129 odst. 3 téhož zákona.

[10] S ohledem na shora uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vyvrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný nevyužil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů, než uvádí stěžovatelka.

[13] Podle § 87 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. V řízení o žalobách na ochranu před nezákonným zásahem není upravena zásada koncentrace obdobná ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., takže upřesnění zásahu, doplnění rozhodných skutečností i doplnění či změna návrhu výroku rozsudku může být učiněna kdykoliv do rozhodnutí soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 8/2012 – 69). Z výše uvedeného plyne, že žalobce může v průběhu žalobního řízení rozhojňovat žalobní námitky o nezákonnosti tvrzeného zásahu a tento blíže specifikovat. Ovšem uvedené nelze vykládat tak, že by snad mohl bez omezení až do rozhodnutí soudu libovolně rozšiřovat předmět řízení o nové, doposud netvrzené zásahy.

[14] V případě, že se žalobce v průběhu řízení domáhá ochrany před jiným zásahem, je třeba takové podání vyhodnotit jako novou žalobu.

[15] Nejvyšší správní soud ověřil, že v původní žalobě stěžovatelka nesouhlasila se závěrem (obsaženým v přípisu žalovaného ze dne 23. 7. 2013, č. 686/2013), že jí učiněné ohlášení udržovacích prací nesplňuje veškeré náležitosti, a proto dovozovala, že žalovaný měl vydat souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Krajský soud vázán

závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu ji následně vyzval, aby odstranila vady žaloby tím, že uvede, co žalobou navrhuje, zejména aby bylo zřejmé, zda se domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného či ochrany před nezákonným zásahem nebo navrhuje zahájit jiný typ řízení dle s. ř. s. Soud ji dále vyzval, aby mimo jiné označila zásah, proti němuž se domáhá ochrany pro případ, že se domáhá ochrany před nezákonným zásahem.

[16] Stěžovatelka ve svém podání ze dne 12. 1. 2015, učiněném k výzvě krajského soudu, uvedla, že se domáhá ochrany v režimu § 82 a násl. s. ř. s. V tomto podání shodně se žalobou setrvala na tvrzení, že její ohlášení udržovacích prací má veškeré zákonné náležitosti. Z tohoto důvodu očekávala, že žalovaný buď vydá dle § 106 odst. 1 stavebního zákona souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, případně bude postupovat dle § 107 téhož zákona. Žalovaný však ve věci ohlášení udržovacích prací nečinil a nevydal žádné rozhodnutí. Tento postup označila jako nezákonný zásah (dále jen „zásah II.“).

[17] Mimo to nezákonný zásah stěžovatelka spatřuje v ignorování a protiprávní reakci žalovaného na upozornění na nezákonné provedení stavebních úprav na sousední nemovitosti realizovaných v letech 2008 až 2009 (viz bod II. podání; dále jen „zásah I.“) a postupu od zahájení řízení o odstranění stavby, tj. od 16. 12. 2013 (viz bod III. podání), kdy zásah spatřuje v samotném zahájení řízení o odstranění stavby vzdor tomu, že bylo podáno řádné ohlášení („zásah III.“) a v tom, že žalovaný toto řízení nepřerušil podle § 129 odst. 2 stavebního zákona (dále jen „zásah IV.“). Uvedené skutečnosti (zásahy), které časově předcházejí i následují původně v žalobě vytýkanému postupu žalovaného, byly uplatněny teprve v podání ze dne 12. 1. 2015. Stěžovatelka se tak nově nad rámec původní žaloby domáhá soudní ochrany před zásahy I., III. a IV., které sice dle jejího tvrzení s původně vytýkaným postupem žalovaného souvisejí, ale ve své podstatě nepředstavují nic jiného než vykročení z původního předmětu řízení. Taková tvrzení jsou totiž buď zcela mimo rámec původně tvrzeného nezákonného zásahu, nebo s ním sice určitým způsobem souvisí, ale vedla by k různým výrokům soudu ohledně nezákonných zásahů.

[18] Na uvedeném nic nemění, že stěžovatelka nově tvrzené nezákonné zásahy I., III. a IV. označila v reakci na výzvu krajského soudu, ve které byla mimo jiné vyzvána, aby v souladu s § 84 odst. 3 s. ř. s. označila zásahy, proti nimž se domáhá ochrany. Účelem této výzvy bylo vyjasnění, podle jakého žalobního typu dle s. ř. s. se stěžovatelka domáhá ochrany, a nikoliv poskytnout možnost rozšířit bez dalšího předmět žaloby na další doposud netvrzené nezákonnosti v postupu žalovaného, které se vymykají jeho původně vytýkaným pochybením.

[19] Ze shora uvedeného plyne, že stěžovatelka v nyní souzené věci spatřuje nezákonný zásah v jiných skutečnostech, než v těch, které uváděla v původní žalobě. Podání ze dne 12. 1. 2015 tak představuje, pokud jde o tvrzené zásahy I., III. a IV., nové žaloby. Soud měl za této situace posoudit, zda jsou splněny podmínky řízení ohledně nových žalob, například včetně jejich včasnosti nebo uhrazení soudního poplatku. Jak však vyplývá z bodu [20], krajský soud na některá žalobní tvrzení reagoval, na jiná nikoliv, z čehož vyplývá, že si otázku podmínek řízení nových žalob nijak neujasňoval. Pokud ve věci bez dalšího meritorně rozhodl, zatížil řízení o žalobě vadou mající vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu. K této vadě byl zdejší soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti dle § 109 odst. 4 s. ř. s. Po posouzení podmínek řízení bude na krajském soudu, zda dále žaloby

pokračování

projedná ve společném řízení, nebo zda nově uplatněné žaloby vyloučí k samostatnému projednání.

[20] V této souvislosti je nutné zdůraznit, že krajský soud jako zásah výslovně identifikoval pouze nevydání souhlasu v dané lhůtě, sdělení o nedostacích podání a sdělení o nemožnosti vydání souhlasu z důvodu provedení prací, tedy zásah II. Z tohoto rozsudku (ani jiného rozhodnutí) však zároveň není jakkoliv patrné, proč tak vyhodnotil právě tyto skutečnosti, resp. proč jiné skutečnosti, které stěžovatelka označila za nezákonný zásah, za zásah nepovažoval. V odůvodnění rozsudku tak zcela absentuje úvaha, proč se zabýval jen některými tvrzenými nezákonnými zásahy. Nutné je rovněž zdůraznit, že ačkoliv nezákonný zásah soud spatřuje primárně v zásahu II., věcně vypořádává v napadeném rozsudku (na str. 8) námitku obsaženou teprve v podání ze dne 12. 1. 2015 vztahující se k postupu žalovaného v řízení o odstranění stavby, kdy toto řízení nepřerušil dle § 129 odst. 2 stavebního zákona, tedy k zásahu IV., aniž by vysvětlil, proč tak činí.

[21] Důsledky shledané vady řízení se ostatně promítly i do řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelka v ní opět vznáší námitku obdobnou námitce zmíněné v předchozím bodu tohoto rozsudku týkající se řízení o odstranění stavby, že žalovaný měl na její veškerá podání pohlížet jako na podání učiněná v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby, která se vztahuje k zásahu IV. Touto námitkou se však zdejší soud nemohl zabývat, protože ve vztahu k ní nebylo postaveno najisto, zda spadá do předmětu nynějšího řízení.

[22] Soud naopak může vypořádat stížní námitku, podle které pro ohlášení udržovacích prací na kulturní památce nestanovuje stavební zákon ani jeho prováděcí předpis náležitosti či formulář. Tato argumentace byla vznesena jak v původní žalobě, tak i v podání ze dne 12. 1. 2015, a vztahuje se k obdobnému setrvalé tvrzenému pochybení (zásahu) žalovaného. Ohledně této námitky tak nepanuje pochybnost, zda ji lze podřadit pod předmět nynějšího řízení.

[23] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že stavba, na které byly provedeny udržovací práce, je nemovitou kulturní památkou. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona stanovuje podmínky, při jejichž současném naplnění není pro udržovací práce vyžadováno stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu. Jedna z těchto podmínek spočívá v tom, že se nejedná o udržovací práce na stavbě, která je kulturní památkou. Z § 104 odst. 1 písm. j) stavebního zákona plyne, že ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují udržovací práce na stavbě neuvedené v § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Uvedené ustanovení je třeba vykládat tak, že ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují i udržovací práce na kulturní památce. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) totiž sice tyto práce uvádí, ale pouze v té souvislosti, že je negativním vymezením vylučuje ze své úpravy.

[24] Stavební zákon v § 105 vypočítává náležitosti a přílohy, které má stavební ohlášení obsahovat. Ustanovení § 105 odst. 1 obsahuje výčet náležitostí, které jsou obecné, týkající se všech stavebních záměrů včetně udržovacích prací na kulturní památce. Pokud zákon v uvedeném ustanovení výslovně nepoužívá pojem *kulturní památka*, neznamená to, že se požadavek na náležitosti a přílohy ohlášení stavebních záměrů týkajících se kulturních památek nevztahoval, neboť se vztahuje obecně na všechny ohlašované stavební záměry. Nad rámec obecných náležitostí obsažených v § 105 odstavci 1 stavební zákon ve

zbývajících odstavcích daného ustanovení vypočítává další zvláštní náležitosti a přílohy, které se dotýkají pouze některých kategorií záměrů. V předchozím bodu tohoto rozsudku bylo dovozeno, že udržovací práce na kulturní památce spadají pod § 104 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, a proto lze přisvědčit krajskému soudu, že podle § 105 odst. 7 stavebního zákona má stavebník přiložit dokumentaci obsahující technický popis jejich provedení. Vzhledem k tomu, že k ohlášení nebyla připojena tato příloha a tato vada nebyla ani následně odstraněna, postupoval žalovaný správně, pokud souhlas se stavebním záměrem nevydal.

[25] Stěžovatelčina námitka, že právní úprava nestanovuje náležitosti a přílohy ohlášení udržovacích prací na kulturní památce, je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V prvé řadě proto bude muset posoudit, zda jsou u nových žalob splněny podmínky řízení a s ohledem na to procesně řádně reagovat.

[27] V novém rozhodnutí pak krajský soud rozhodne podle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 10. září 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu