



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

žalobkyně: **K. V.**
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Jiřím Kokešem
sídlem Na Flusárně 168, 261 01 Příbram

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 29. 10. 2019, č. j. 142183/2019/KUSK,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Městský úřad Dobříš, odbor výstavby a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“), zahájil dne 12. 2. 2019 řízení o odstranění stavby „zpevněné plochy a likvidace dešťových vod R.“ na pozemcích parc. č. xx, v katastrálním území R. (dále jen „stavba“).

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

2. Dne 22. 3. 2019 podala žalobkyně žádost o vydání dodatečného povolení stavby podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Žalobkyně v přiloženém podání uvedla, že žádost podala z pouhé opatrnosti, jelikož je přesvědčena, že předmětná stavba není novou stavbou, ale pouhou stavební úpravou, která nevyžaduje stavební povolení.
3. Následně stavební úřad vyzval žalobkyni, aby ke své žádosti předložila podklady podle § 110 a § 129 odst. 3 stavebního zákona. Zároveň žalobkyni poučil o tom, že nebudou-li nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 176/2018 (dále jen „správní řád“) zastaveno.
4. Žalobkyně ve vyjádření ze dne 3. 6. 2019 opakovaně uvedla, že předmětná stavba není stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, ale pouhou stavební úpravou nevyžadující stavební povolení. Samotnou stavbu ve smyslu stavebního i občanského práva podle žalobkyně představuje již dříve realizovaná úprava dotčených pozemků spočívající v opakovaném hutnění jejich povrchu, návozu živichných směsí a zbudování odvodňovací drenáže tak, aby mohly tyto pozemky sloužit jako příjezdová cesta a manipulační plocha areálu společnosti PILECKÝ s.r.o. Žalobkyně dále navrhla, aby stavební úřad zastavil řízení o odstranění stavby vedené pod sp. zn. MDOB/1468/2019/VŽP.
5. Usnesením ze dne 11. 6. 2019, č. j. MDOB 22594/2019/Tes (dále jen „prvostupňové usnesení“), stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil s tím, že žalobkyně ve stanovené lhůtě nepředložila žádný z požadovaných podkladů pro dodatečné povolení stavby. Stavební úřad dále podotkl, že vyjádření žalobkyně ze dne 3. 6. 2019 vyhodnotil jako „odstoupení od žádosti“ (resp. její zpětvzetí, jelikož stavební zákon ani správní řád pojem „odstoupení od žádosti“ neužívají – pozn. soudu).
6. Proti prvostupňovému usnesení podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že z jejího vyjádření ze dne 3. 6. 2019 nelze v žádném případě dovozovat úmysl odstoupit od žádosti, ale pouze v něm bylo popsáno, jaký je stav na pozemcích dotčených stavbou a proč má za to, že nejde o stavbu vyžadující stavební povolení. Žalobkyně v odvolání rovněž vysvětlila, že podáním žádosti o dodatečné povolení stavby se pouze snažila získat prostor pro přípravu účinné právní obrany proti původnímu řízení o odstranění stavby, které je podle ní vedeno nezákonně.
7. Dne 29. 10. 2019 vydal žalovaný v záhlaví označené rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové usnesení potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný shrnul průběh správního řízení, načež uvedl, že celkový průběh řízení navozuje dojem, že se žalobkyně a její zástupce snaží svými průtahy znesnadnit stavebnímu úřadu rozhodování ve věci a způsobit zmatečnost řízení. Se závěry stavebního úřadu se žalovaný bez dalšího ztotožnil s tím, že žalobkyně v průběhu řízení nepředložila požadované doklady, ačkoliv k tomu byla řádně vyzvána. Žalovaný dále uvedl, že rozsáhlá nepovolená stavba zpevněných ploch je z větší části prováděna na území, které není dle platného územního plánu obce R. určeno k zastavění, přičemž v současné době je stavba dokončena a užívána. Současně však žalovaný připustil, že tato otázka není předmětem odvolacího řízení.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

8. Žalobkyně v žalobě namítá, že se žalovaný vůbec nevypořádal s jejími odvolacími námitkami. Podle žalobkyně nelze z napadeného rozhodnutí zjistit, na základě jakých myšlenkových konstrukcí dospěl žalovaný k závěru, že stavební úřad postupoval správně. Žalobkyně odkazuje na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) zabývajících se výkladem nepřezkoumatelnosti, zejména zdůrazňuje části týkající se povinnosti správních orgánů vypořádat se se všemi námitkami odvolatele a uvést, proč námitky účastníka považují za liché, mylné a vyvrácené. Podle žalobkyně nestačí, pokud správní orgán při vypořádání odvolacích námitek pouze konstatuje, že argumentace účastníka je nesprávná, aniž by blíže specifikoval, v čem její nesprávnost spočívá. Vzhledem k tomu považuje žalobkyně napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
9. Žalobkyně dále namítá, že předmětná stavba nevyžaduje stavební povolení, protože se jedná o pouhé stavební úpravy. Shodně jako ve svém vyjádření ze dne 3. 6. 2019 žalobkyně uvádí, že samotnou stavbu ve smyslu stavebního i občanského práva představovala již dříve realizovaná úprava dotčených pozemků spočívající v opakovaném hutnění jejich povrchu, návozu živich směsí a zbudování odvodňovací drenáže, nikoliv stavba „zpevněné plochy a likvidace dešťových vod R.“. Podle žalobkyně tak nemělo být řízení o odstranění stavby vůbec zahájeno, jelikož se nejedná o stavbu vyžadující stavební povolení.
10. Žalovaný se žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Poukazuje přitom na jiná související řízení, z nichž vyplývá, že předmětná stavba je nepovolená a zčásti provedená na cizích pozemcích. Žalovaný zdůrazňuje, že žalobkyně ani na výzvu stavebního úřadu nepředložila požadované podklady, a proto nebylo možné v řízení o dodatečném povolení stavby pokračovat. Napadené rozhodnutí je podle žalovaného sice stručné, avšak důvod, pro který bylo tímto způsobem rozhodnuto, je z něj dobře patrný. Žalovaný dále podotýká, že posouzení toho, co je stavba, nepřísluší stavebníkům, ale stavebnímu úřadu.

III. Posouzení věci soudem

11. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
12. O žalobě rozhodl soud bez jednání, jelikož žalovaný vyslovil s tímto postupem souhlas, přičemž žalobkyně na výzvu soudu nesdělila, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasila, a proto se její souhlas s tímto postupem presumuje (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Soud nepovažoval za nezbytné nařizovat jednání, neboť veškeré rozhodné skutečnosti bylo možno zjistit z obsahu správního spisu. Vady, k nimž by bylo nutné přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
13. Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí, která podle žalobkyně spočívala v nedostatečném vypořádání jejích odvolacích námitek.
14. Soud dává žalobkyni za pravdu pouze potud, že se žalovaný s jejími odvolacími námitkami výslovně nevypořádal, vyjádřil se však k podstatě prvostupňového rozhodnutí, již žalobkyně vůbec nezpochybňovala, a sdělil, že polemika žalobkyně se mívá s předmětem

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

řízení. Odůvodnění žalovaného by sice mohlo být přesvědčivější a mělo se namísto snahy o polemiku s nepřiléhavou argumentací žalobkyně spíše věnovat vysvětlení, proč uplatněné argumenty nejsou v řízení o dodatečném povolení stavby vůbec relevantní, nicméně soud neshledal, že by toto dílčí pochybení zatížilo napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, tj. že by skutečně bránilo soudnímu přezkumu napadeného rozhodnutí pro nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z napadeného rozhodnutí totiž jednoznačně vyplývá, že se žalovaný zcela ztotožnil s **nosným závěrem** prvostupňového usnesení, že bylo nutné řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit, jelikož žalobkyně ani na výzvu stavebního úřadu nedoložila podklady podle § 110 a § 129 odst. 3 stavebního zákona potřebné pro dodatečné povolení stavby. Tímto žalovaný prezentoval právní názor odlišný od názoru žalobkyně, který poskytuje dostatečnou oporu výroku napadeného rozhodnutí, čímž implicitně reagoval na odvolací námitky tak, že je neshledal důvodnými (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, bod 61, nebo ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018 - 36, bod 9).

15. Soud se dále zabýval žalobní námitkou, že předmětná stavba nevyžadovala stavební povolení, protože se jednalo o pouhé stavební úpravy (srov. § 103 stavebního zákona).
16. Na tomto místě považuje soud (stejně jako v obecnosti žalovaný) za nutné upozornit na rozdíl mezi řízením o odstranění stavby a řízením o dodatečném povolení stavby, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být z úřední povinnosti (jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, srov. § 129 odst. 1 stavebního zákona) zahájeno vždy. Jeho účelem je mimo jiné odstranění tzv. černých staveb prováděných nebo provedených bez rozhodnutí či souhlasu vyžadovaného stavebním zákonem [srov. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka (a splnění dalších zákonných podmínek, srov. § 129 odst. 2 stavebního zákona), zda bude zahájeno a vedeno (srov. rozsudky NSS ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009 - 87, a ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015 - 33, bod 12). Účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení zcela zásadní vady, kterou je vědomá ignorance zákona stavebníkem, a to jedině za předpokladu, není-li dodatečně povolená stavba v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování (srov. § 129 odst. 3 stavebního zákona). Rozhodnutí o dodatečném povolení stavby musí splňovat stejné požadavky, jaké jsou zákonem kladeny na samotné stavební povolení podle § 110 stavebního zákona. Důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby přitom nese stavebník, na kterého jsou oproti klasickému stavebnímu řízení – zcela logicky a oprávněně – kladeny zvýšené nároky (srov. rozsudky NSS ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014 - 36, bod 10, a ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015 - 32).
17. Z uvedeného vyplývá, že ačkoliv řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby spolu úzce souvisí (řízení o dodatečném povolení stavby nelze vést, aniž by bylo předtím zahájeno řízení o jejím odstranění), nelze jejich předmět, účel a povahu směřovat.
18. V posuzované věci bylo napadené rozhodnutí vydáno v rámci řízení o dodatečném povolení stavby iniciovaném na žádost žalobkyně. Soud nepřehlédl, že žalobkyně od samého počátku řízení (stejně jako později v žalobě) argumentovala tím, že žádost podala „pouze z opatrnosti“, jelikož byla přesvědčena, že předmětná stavba nevyžaduje stavební

povolení. Taková procesní strategie však podle soudu nemohla ze své podstaty vést ke kýženému cíli daného řízení, tedy dodatečnému povolení stavby. Řízení o odstranění stavby bylo zahájeno právě z důvodu, že předmětná stavba byla podle stavebního úřadu provedena bez příslušného stavebního povolení. Podáním žádosti o dodatečné povolení stavby vyjádřila žalobkyně vůli zhojit vadu spočívající v absenci stavebního povolení, v důsledku čehož bylo řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 věty čtvrté stavebního zákona přerušeno. Žalobkyně tak v zásadě volila procesní postup (podání žádosti o dodatečné povolení stavby), který svou argumentací (stavba údajně nevyžadovala stavební povolení) zároveň vyvracela. Měla-li žalobkyně za to, že předmětná stavba skutečně nevyžadovala stavební povolení a řízení o odstranění stavby tak nemělo být vůbec vedeno, pak tuto námitku měla uplatnit právě v řízení o odstranění stavby, jehož výsledek je samostatně přezkoumatelný ve správním soudnictví. Podání žádosti o dodatečné povolení stavby však v takovém případě postrádalo jakýkoliv smysl. V řízení o dodatečném povolení stavby pak správní orgány správně zaměřily pozornost pouze na to, zda žalobkyně k žádosti připojila všechny podklady podle § 110 a § 129 odst. 3 stavebního zákona. Nelze proto stavebnímu úřadu vytýkat, že za situace, kdy žalobkyně ani na výzvu předmětné podklady nepředložila, řízení o dodatečném povolení stavby v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil.

19. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že stavbou ve smyslu stavebního zákona byla již dříve realizovaná úprava dotčených pozemků spočívající v opakovaném hutnění jejich povrchu, návozu živichých směsí a zbudování odvodňovací drenáže, soud konstatuje, že tato stavba nebyla předmětem řízení o dodatečném povolení, a proto se soud touto argumentací blíže nezabýval. Zcela irelevantní je pro posuzovanou věc rovněž otázka, zda daná stavba naplňovala definici stavby ve smyslu občanského práva.
20. Soud pouze nad rámec nutného odůvodnění podotýká, že neobstojí poněkud přehlíživé konstatování žalovaného ve vyjádření k žalobě, že *„posouzení toho, co je a co není stavba podle stavebního zákona, nepřísluší samotným stavebníkům, ale stavebnímu úřadu“*. Samozřejmě je pravdou, že zhodnocení toho, zda určitý objekt naplňuje znaky stavby podle § 2 odst. 3 stavebního zákona a případně zda taková stavba vyžaduje stavební povolení, musí primárně učinit již v řízení o odstranění stavby stavební úřad. Zároveň je ale právem účastníků se závěrem stavebního úřadu polemizovat a klást proti němu oponenturu v rámci zákonem předvídaných postupů. Je přitom na stavebním úřadu, případně na jeho nadřízeném orgánu, aby odlišný názor účastníka (považují-li jej za mylný) v rámci řízení o odstranění stavby vyvrátily. V řízení o dodatečném povolení stavby však k tomu nejsou povinovány a v tomto směru dostačovalo konstatování žalovaného, že otázky předkládané odvolacími námitkami nejsou předmětem takového řízení (byť stručné vysvětlení, proč tomu tak je, by i přes nepřítomnost výslovné polemiky odvolatele bylo vhodné, namísto náznaku argumentace k otázkám spadajícím do řízení o odstranění stavby).

IV. Závěr a náklady řízení

21. S ohledem na výše uvedené soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl (výrok I).

22. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

Praha 28. června 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu