



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **M. M.**, zastoupený JUDr. Janem Stančíkem, advokátem se sídlem Hemy 855, Valašské Meziříčí, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 23. 10. 2019, č. j. 65 A 84/2018 – 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „*krajský soud*“) ze dne 23. 10. 2019, č. j. 65 A 84/2018 – 63, byla zamítnuta žaloba, kterou žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2018, č. j. KUZZL 42448/2018. Žalovaný uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Vsetín (dále jen „*stavební úřad*“) ze dne 9. 11. 2017, č. j. MUVS-S9574/2013/OÚPSŘ-330/Hrn-33, jímž bylo rozhodnuto o odstranění staveb - rekreačního objektu a skladu dřeva - na pozemku par. č. X (před pozemkovými úpravami pozemky parc. č. X a X) v katastrálním území M., provedených bez rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); dále jen „*stavební zákon*“.

[2] Krajský soud nejprve konstatoval, že nevyhověl návrhu žalobce na přerušení řízení do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jeho kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu ve věci dodatečného povolení stavby (sp. zn. 65 A 3/2017), neboť výsledek řízení u Nejvyššího správního soudu ve věci dodatečného povolení stavby by s ohledem na vázanost soudu skutkovým a právním stavem v době rozhodování správního orgánu neměl bezprostřední vliv na výsledek řízení o odstranění stavby. Shledal zákonným také postup stavebního úřadu, který nevyhověl návrhu žalobce na přerušení řízení o odstranění stavby z důvodu podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného ve věci dodatečného stavebního povolení, aniž by o tomto návrhu rozhodl samostatným usnesením, ale pouze se s tímto návrhem vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí.

[3] Dále krajský soud uvedl, že žalobce podal postupně v průběhu řízení o odstranění staveb tři žádosti o dodatečné povolení staveb, a to dne 15. 1. 2014, 9. 3. 2017 a 9. 4. 2018. V prvních dvou případech šlo o žádosti o povolení staveb rekreačního objektu a skladu dřeva a v posledním případě se jednalo o povolení staveb rekreačního objektu, skladu dřeva a oplocení. Krajský soud v návaznosti na to odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle níž žádost o dodatečné povolení stavby může stavebník podat kdykoli v průběhu řízení o odstranění stavby, a to i během řízení odvolacího, nicméně řízení o dodatečném povolení stavby je řízením zahajovaným na návrh žalobce, který nesmí svoji žádostí předmět vymezený stavebním úřadem v řízení o odstranění stavby překročit. Žádost o dodatečné povolení staveb ze dne 9. 4. 2018, v níž žalobce požadoval dodatečné povolení rekreačního objektu, skladu dřeva a oplocení, tudíž nebyla žádostí ve smyslu § 129 odst. 2 stavebního zákona, v jejímž důsledku by byl stavební úřad povinen řízení o odstranění stavby přerušit, neboť stavební úřad zahájil řízení o odstranění staveb pouze pro stavby rekreačního objektu a skladu dřeva (nikoli oplocení).

[4] Krajský soud odkázal na § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona, z nějž se podává, že řízením, jehož předmětem je zjištění, zda stavba, která nemá zákonem požadované povolení, odpovídá zákonným požadavkům, je řízení o dodatečném povolení stavby zahajované na žádost stavebníka, případně vlastníka. Na výsledku tohoto řízení pak závisí následný postup stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby. Jelikož žádostem žalobce o dodatečné povolení staveb nebylo vyhověno, stavební úřad neměl dle krajského soudu žádnou jinou zákonnou možnost, než pokračovat v řízení o jejich odstranění a pro nesplnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení jejich odstranění nařídit. Skutečnost, že žalobce požádal o změnu územního plánu, při svém postupu nemohl zohlednit. Takový závěr je ostatně v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012 - 26, dle nějž v řízení o odstranění stavby žalobce „[m]ůže namítat jen nesplnění podmínek upravených v ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy že stavbu prováděl v souladu s rozhodnutím vydaným podle stavebního zákona nebo že stavba byla dodatečně povolena.“ To ovšem dle krajského soudu nevyklučuje legalizaci „[p]ředmětné stavby v případě, kdy již její existence nebude v rozporu s územně plánovací dokumentací, taková situace je totiž řešitelná za využití institutu správního řízení (srov. § 101 správního řádu)[...]. Jistý 'diskonfort' takového řešení pro stavebníka je přitom plně obhajitelný, neboť vznik celé nežádoucí situace, jde na vrub jeho ignorování požadavků stavebního zákona pro povolování a umístování staveb“ (v této souvislosti krajský soud citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015 - 32).

pokračování

[5] Tvrzení žalobce, že ve stanovené lhůtě šesti měsíců nestihne provést bourací práce staveb, označil krajský soud za spekulativní a ničím neprokázané. Nakonec shledal nedůvodnou námitku žalobce, že žalovaný pochybil, pokud neprovedl jím navržené důkazy k prokázání „časového horizontu“ schválení změny územního plánu obce M. Krajský soud ve shodě s žalovaným konstatoval, že tento důkaz není pro rozhodnutí o odstranění stavby zásadní, neboť změna územního plánu obce by nemohla ovlivnit výsledek tohoto řízení.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Nesouhlasí s krajským soudem, že stavební úřad postupoval správně, pokud nepřerušil řízení o odstranění staveb, ačkoli stěžovatel dne 9. 4. 2018 podal žádost o dodatečné povolení staveb. Uvádí, že tato žádost obsahovala oba stavební objekty, ohledně nichž bylo zahájeno řízení o odstranění staveb – tedy rekreační objekt a sklad dřeva. Krajský soud jen na základě toho, že žádost obsahovala jednu stavbu navíc (oplocení), konstatoval nesplnění podmínek pro přerušování řízení. Takový postup je dle stěžovatele „přísně formalistický“. Brojí také proti závěru krajského soudu, že v nyní projednávaném případě byl schvalovací proces změny územního plánu bezpředmětný. Stěžovatel je naproti tomu přesvědčen, že schvalovací proces změny územního plánu měl význam pro hledání řešení, které by později mohlo vyústit k dodatečné legalizaci stavby.

[8] Stěžovatel namítá nesprávné posouzení jeho žalobní námitky, zda stavební úřad pochybil, jestliže se vypořádal s návrhem stěžovatele na přerušování řízení o odstranění stavby jen v odůvodnění svého rozhodnutí. Krajský soud měl jeho námitce přisvědčit, neboť tímto postupem stavebního úřadu byl podstatným způsobem zkrácen na svých procesních právech a zároveň mu bylo upřeno právo na spravedlivý proces. Nesprávný je dle stěžovatele také závěr krajského soudu, že lhůta k odstranění stavby v délce šesti měsíců je dostatečná. Tvrdí, že tato lhůta měla činit nejméně dva roky, a to nejen kvůli charakteru hlavní stavby (jedná se o kompletní obytnou stavbu, takže bourací práce lze stěží provést do šesti měsíců), ale rovněž s ohledem na zdárné ukončení procesu schvalování příslušné změny územního plánu. Nesouhlasí také s krajským soudem, že žalovaný nebyl povinen ve správním řízení provádět stěžovatelem navržené důkazy, ačkoli se z nich dal dovodit „časový horizont schválení změny územního plánu obce M.“.

[9] V neposlední řadě stěžovatel uvádí, že krajský soud měl považovat doručení rozhodnutí stavebního úřadu poštou (namísto datové schránky) za neúčinné a k tomu citoval § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon č. 300/2008 Sb.“). Nakonec brojí proti tomu, že krajský soud nepřerušil řízení do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku stejného soudu ve věci dodatečného povolení stavby (tato věc byla u kasačního soudu vedena pod sp. zn. 9 As 184/2018 – pozn. soudu) s odůvodněním, že s ohledem na vázanost soudu skutkovým a právním stavem v době rozhodování správního orgánu nemá rozhodnutí ve věci sp. zn. 9 As 184/2018 bezprostřední vliv na výsledek nyní projednávaného případu.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své vyjádření k žalobě a ve zbytku odkazuje na napadený rozsudek, s nímž se ztotožňuje.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Dříve, než se bude Nejvyšší správní soud věnovat vlastnímu posouzení kasačních námitek, považuje za vhodné poukázat na to, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s., a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti formuloval své námitky velice stručně - prakticky ve všech případech k jednotlivým závěrům krajského soudu uvedl jeden argument, proč s ním nesouhlasí, či se omezil na prostý nesouhlas se závěrem krajského soudu (viz odstavce [7] až [9] shora). Jinak řečeno, pokud stěžovatel formuloval kasační námitky velmi obecně, obdrží na ně od soudu pouze stručnou odpověď.

[15] Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že krajský soud nepostupoval zcela správně při hodnocení námitek ohledně nepřerušení řízení o odstranění staveb stavebním úřadem do doby, než bude rozhodnuto o žádosti stěžovatele o jejich dodatečné stavební povolení. Krajský soud dospěl k závěru, že v nynější věci nebylo povinností stavebního úřadu řízení o odstranění stavby přerušit, neboť předmět řízení o odstranění staveb (stavby rekreačního objektu a skladu dřeva), se neshoduje s předmětem řízení o dodatečné stavební povolení (stavby rekreačního objektu, skladu dřeva a oplocení).

[16] Z § 129 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že povinností stavebního úřadu je přerušit řízení o odstranění stavby, je-li zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby, resp. řízení o odstranění stavby zastavit, byla-li stavba dodatečně povolena (§ 129 odst. 3 téhož zákona). Stěžovatel má pravdu v tom, že pouhá skutečnost, že žádost o dodatečné povolení staveb se vztahovala kromě rekreačního objektu a skladu dřeva také na oplocení, není natolik zásadní, aby odůvodnila odchýlný postup od § 129 odst. 2 stavebního zákona. Podstatné naopak je, že dvě stavby, ohledně nichž probíhalo řízení o jejich odstranění, byly také předmětem stěžovatelovy žádosti o dodatečné stavební povolení.

pokračování

[17] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že dne 24. 7. 2019 stavební úřad zastavil řízení o dodatečném povolení staveb rekreačního objektu a skladu dřeva, které bylo zahájeno na základě třetí žádosti stěžovatele o dodatečné stavební povolení (ze dne 9. 4. 2018), tj. zastavil řízení, kvůli jehož existenci stěžovatel žádal přerušení řízení o odstranění stavby. Stavební úřad tak rozhodl s ohledem na to, že o žádosti o dodatečné stavební povolení staveb rekreačního objektu a skladu dřeva již dříve bylo pravomocně rozhodnuto, a proto se jedná o zjevně právně nepřipustnou žádost. Nejvyšší správní soud však dodává, že bez ohledu na výsledek řízení o třetí žádosti o dodatečné povolení staveb stavební úřad vydal rozhodnutí o odstranění staveb rekreačního objektu a skladu dřeva **již dne 9. 11. 2017**, tedy dříve, než podal stěžovatel svou třetí žádost o dodatečné stavební povolení (tj. **až dne 9. 4. 2018**). Stavební úřad tedy nemohl řízení o odstranění stavby přerušit (§ 129 odst. 2 stavebního zákona). Jestliže krajský soud dospěl ke správnému závěru, že povinností stavebního úřadu nebylo řízení o odstranění stavby přerušit – byť s nesprávným odůvodněním (viz odstavec [16] shora) – toto dílčí pochybení nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť tímto procesním postupem nebyl stěžovatel nijak krácen na svých právech. Pro úplnost lze dodat, že se nabízí otázka, zda bylo povinností žalovaného přerušit řízení o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění staveb s ohledem na v té době již probíhající řízení o třetí žádosti o dodatečné stavební povolení. Tuto námitku ovšem stěžovatel neuplatnil v žalobě ani v kasační stížnosti, a proto s ohledem na zásadu dispoziční se touto otázkou nemohl kasační soud blíže zabývat, neboť se nejedná o vadu, ke které je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Kasační soud souhlasí s krajským soudem, že chystaný proces změny územního plánu byl v nynějším řízení o odstranění stavby bezpředmětný. V této souvislosti krajský soud trefně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 154/2012 - 26, dle něž v řízení o odstranění staveb mohl stěžovatel namítat jen nesplnění podmínek upravených v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy že stavbu prováděl v souladu s rozhodnutím vydaným podle stavebního zákona nebo že stavba byla dodatečně povolena. V řízení o odstranění stavby totiž stavební úřad pouze posuzuje, zda je stavba provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a zda stavba nebyla dodatečně povolena; mimo rámec předmětu řízení o odstranění stavby se proto ocitají námitky, které mohli žalobci uplatňovat v řízení o dodatečném povolení stavby (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2017, č. j. 5 As 90/2017 - 22). To, že stěžovatel tvrdil připravovanou změnu územního plánu obce Malá Bystřice, tedy krajský soud s ohledem na výše uvedené nemohl zohlednit. Takové námitky stěžovatel mohl uplatnit v řízení proti rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení staveb, neboť v tomto řízení stavební úřad posuzuje soulad stavby s územním plánem. Jak je uvedeno shora, v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby (případně v řízení o kasační stížnosti) je soud oprávněn posuzovat, zda stavební úřad správně posoudil soulad stavby s územním plánem a zda zohlednil případnou plánovanou změnu územního plánu. Proto také krajský soud nepochybil, jestliže neprovedl ani stěžovatelem navržené důkazy související s připravovanou změnou územního plánu obce M. a dotaz na obec ohledně účinnosti této změny; pro posouzení nyní projednávané věci tato otázka nebyla relevantní.

[19] Důvodná není ani námitka, že bylo povinností stavebního úřadu rozhodnout o návrhu stěžovatele na přerušení řízení ze dne 10. 10. 2017 samostatným usnesením (tj. nikoli se s ním vypořádat jen v odůvodnění rozhodnutí), neboť tímto postupem bylo dle stěžovatele zasaženo do jeho procesních práv a bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces. V první řadě je třeba zdůraznit, že stěžovatel nerozvedl, do jakého jeho konkrétního práva tímto bylo zasaženo. Proto kasační soud také jen v obecnosti uvádí, že stěžovatel popsaným procesním postupem stavebního úřadu nebyl negativně dotčen, a ve zbytku odkazuje na vypořádání související žalobní námitky krajským soudem na straně 7 napadeného rozsudku. V § 64 odst. 1 správního řádu je stanoveno, že správní orgán o přerušení řízení vydává usnesení. Současně z § 76 odst. 1 téhož zákona vyplývá, že v případech stanovených zákonem rozhoduje správní orgán usnesením. S krajským soudem se tedy lze ztotožnit v jeho závěru, že dle správního řádu je správní orgán povinen rozhodnout usnesením, jen pokud řízení přerušuje.

[20] Nejvyšší správní soud také souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel argumentaci, podle níž stanovená lhůta šesti měsíců k odstranění staveb je příliš krátká k zajištění provedení bouracích prací, nepodložil konkrétními skutečnostmi, které vedou k takovému závěru. Co se týče namítané změny územního plánu obce M., která by mohla v průběhu delšího časového úseku nabýt účinnosti, krajský soud v této souvislosti s odkazem na svou dřívější judikaturu správně uvedl, že taková úvaha je spekulativní. Navíc dodal, že smyslem řízení o odstranění stavby je odstranění nezákonného stavu, který svým konáním způsobil stěžovatel, a nikoliv prioritní hledání řešení, jímž by byla sledována dodatečná legalizace (viz již citovaný rozsudek č. j. 3 As 35/2015 – 32). Takovému závěru nelze nic vytknout.

[21] Dále není pravdou, že krajský soud měl považovat doručení rozhodnutí stavebního úřadu za „neúčinné“. Nejvyšší správní soud z přiloženého správního spisu ověřil, že prvostupňové rozhodnutí bylo vskutku doručeno zástupci stěžovatele prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nikoli datovou schránkou. Nicméně i v případě, že nejsou dodržena pravidla, resp. pořadí způsobů doručování, vyplývající z § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb. a odpovídajících procesních předpisů (§ 19 správního řádu), a adresát si dokument v listinné podobě převezme, k doručení fakticky dojde, neboť se s písemností seznámil. Z rozsudku kasačního soudu ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 – 73, pak vyplývá, že „[ř]ádné doručení písemností v praxi znamená, že se písemnost zašle nebo odevzdá tomu, komu je určena, a že existuje důkaz o tom, že daná osoba písemnost převzala. Důvodem existence právní úpravy doručení je jistě mimo jiné i potřeba zabezpečit, aby si doručující správní orgány či soudy mohly být jisty, že se písemnost dostala do rukou adresáta. Je-li totiž adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta.“ Ze shora uvedeného je tedy patrné, že závěr krajského soudu ohledně platnosti doručení rozhodnutí stavebního úřadu je správný.

[22] K výtce vůči krajskému soudu, že nepřerušil řízení do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti stěžovatele proti rozsudku stejného soudu ve věci dodatečného povolení stavby, Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel se

pokračování

omezuje na prostý nesouhlas s názorem krajského soudu, aniž by s ním jakkoli věcně polemizoval. Napadený závěr přitom krajský soud řádně odůvodnil na straně 7 svého rozsudku. Zde dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu nepřisvědčil návrhu stěžovatele na přerušení řízení.

[23] Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel byl povinen v kasační stížnosti vylicít, jakých konkrétních nesprávných úvah, hodnocení či závěrů se měl krajský soud dopustit, jakož i ozřejmit svůj právní náhled na to, v čem je tato nesprávnost spatřována (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40, srovnej přiměřeně též rozsudek rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS). Obsah kasační stížnosti tak v části, jak je vymezena v předchozím odstavci, nesplňuje pro svoji nekonkrétnost výše uvedené požadavky; v tomto případě se proto nejedná o kasační námitku ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.

[24] Jelikož kasační stížnost není důvodná, kasační soud ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[25] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona; žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. srpna 2021

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu