



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobkyně: **WB Mills a.s.**, se sídlem Mlýnská 241/17, Plzeň, zastoupená Mgr. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem Na Flusárně 168, Příbram, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2018, čj. PK-ŽP/15319/18, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 8. 2020, čj. 30 A 260/2018 - 37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Přípisem z 29. 11. 2017 Magistrát města Plzně, odbor stavebně správní (dále „magistrát“) oznámil žalobkyni zahájení řízení o odstranění nepovolené změny stavby vodního díla v rámci akce „Vodní dílo – Jez na řece Mži ř. km 10,310 na pozemku parc. č. X v k. ú. M., Odstranění dřevěné náplanky jezu o výšce 40 cm a její nahrazení náplatkou betonovou o stejné výšce“. Dne 12. 2. 2018 podala žalobkyně žádost o dodatečné stavební povolení bez předepsaných podkladů, jež mohla doplnit ve stanovené lhůtě do 30. 4. 2018. Tato lhůta byla následně k žádosti žalobkyně prodloužena do 15. 6. 2018. Den před uplynutím prodloužené lhůty obdržel magistrát další žádost žalobkyně o prodloužení lhůty, do 13. 7. 2018.

[2] Usnesením z 25. 6. 2018, čj. MMP/158041/18, magistrát vodoprávní řízení o dodatečném povolení stavby zastavil podle § 111 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalovaný výše uvedeným rozhodnutím změnil výrok usnesení magistrátu tak, že se řízení zastavuje i podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, ve zbytku usnesení potvrdil.

[3] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného krajský soud výše uvedeným rozsudkem zamítl. Neshledal zkrácení žalobkyně na jejích právech tím, že magistrát nerozhodl o neprodloužení lhůty samostatným úkonem, ani tím, že jí lhůtu neprodloužil, neboť lhůta do 15. 6. 2018 byla přiměřená a dostatečná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[5] Stěžovatelka namítla, že je-li správnímu orgánu podána zdůvodněná žádost o prodloužení lhůty, je povinen o takové žádosti rozhodnout před případným rozhodnutím o zastavení řízení. Magistrát měl proto povinnost nejprve rozhodnout o včas podané žádosti stěžovatelky o prodloužení lhůty, obsahující nové skutečnosti oproti žádosti předchozí, a teprve až poté mohl řízení zastavit. Magistrát však opětovnou žádost nikterak neposoudil ani o ní nerozhodl a namísto toho řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby rovnou zastavil, což stěžovatelka považuje za předčasné. Neměla totiž možnost adekvátně reagovat, přičemž důvodně očekávala, že lhůta o pouhé čtyři týdny bude prodloužena. Tímto postupem došlo k porušení práv stěžovatelky na spravedlivý proces. Rozhodnutí magistrátu o zastavení řízení, a tím pádem i rozhodnutí žalovaného a rozsudek krajského soudu, jsou proto nezákonná.

[6] Nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu a správních orgánů, že lhůta v délce téměř čtyř měsíců, jež jí byla poskytnuta, byla pro doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby v daném případě dostačující. Správní orgán je totiž povinen stanovit takovou lhůtu, která umožní všem účastníkům řízení, aby uplatnili svá procesní práva. Vzhledem ke složitosti a objemu dokumentace, kterou bylo třeba obstarat, nebyla lhůta do 15. 6. 2018 přiměřená a měla být prodloužena. Stěžovatelka poukázala na to, že dodatečné povolení k provedení změny stavby vodního díla je skutkově a právně velice složitá záležitost, která si vyžaduje dostatek časového prostoru. Magistrátem stanovená lhůta však byla příliš krátká a nepřiměřená okolnostem případu, čímž také došlo k porušení práv stěžovatelky na spravedlivý proces.

[7] Argumentovala, že celý povolovací proces ohledně vodních staveb běžně trvá i několik let, a proto nelze souhlasit s krajským soudem a správními orgány, že lhůta čtyř měsíců pro doplnění žádosti o dodatečné stavební povolení byla v případě stěžovatelky přiměřená a dostačující. Upozornila, že v případě žádosti o dodatečné stavební povolení vodních staveb je nutno vypracovat poměrně podrobnou projektovou dokumentaci, což mohou učinit pouze oprávněné osoby, jichž je však v České republice velmi málo a jsou značně vytížené. Sama stěžovatelka měla problém oprávněnou osobou sehnat. Až Ing. I. F., autorizovaný inženýr pro stavby vodního hospodářství a krajinného inženýrství přislíbil

pokračování

potřebnou dokumentaci vyhotovit, avšak kvůli množství práce a složitosti předmětné stavby to nebylo možné stihnout ve stanovené lhůtě, což stěžovatelka doložila vyjádřením Ing. F. Obtížné a časově náročné pro ni bylo i získání potřebné dokumentace k původnímu vodnímu dílu.

[8] Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný setrval na svém názoru uvedeném v napadeném rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě a souhlasí s argumentací krajského soudu. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněné kasační námitky a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[11] Podle § 39 odst. 1 správního řádu *správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.* Dle odst. 2 téhož ustanovení *lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.*

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda magistrát pochybil, pokud o druhé žádosti o prodloužení lhůty (k doplnění podkladů žádosti o dodatečné povolení stavby) nerozhodl samostatným úkonem a řízení rovnou zastavil z důvodu neodstranění podstatných vad žádosti.

[13] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze 14. 1. 2016, čj. 10 As 46/2015 - 43, ohledně lhůty k doplnění odvolání dospěl k závěru, že podal-li účastník řízení žádost o prodloužení stanovené lhůty ještě za jejího běhu, byly správní orgány povinny o této žádosti ještě před rozhodnutím o odvolání rozhodnout (kladně usnesením, nebo záporně usnesením či jiným písemným aktem, neboť správní řád pro případ negativního posouzení výslovně formu usnesení nepředepisuje), nebo postupovat tak, že žádosti vyhově fakticky (bod 29). Z uvedeného výkladu NSS následně vyšel rovněž v rozsudku z 30. 3. 2017, čj. 5 As 291/2016 - 34, v této věci správní orgán požadovanou prodlouženou lhůtu účastníkovi poskytl fakticky, a proto nepochybil, pokud o žádosti nerozhodl formálně.

[14] Z uvedeného výkladu plyne, že postup magistrátu spočívající v nerozhodnutí o žádosti stěžovatelky o prodloužení lhůty samostatným úkonem představoval vadu řízení. Pro závěr, zda šlo vadu řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí (zde usnesení o zastavení řízení), musí však soud zvážit veškeré relevantní okolnosti věci (srov. obecná východiska shrnutá např. v rozsudku NSS z 18. 1. 2018, čj. 9 As 59/2017 - 52, body 98 a 99).

[15] Předně, jak uvedl i krajský soud v bodech 26 a 27 napadeného rozsudku, magistrát v usnesení o zastavení řízení na druhou žádost o prodloužení reagoval a srozumitelně zdůvodnil, proč nebylo na místě jí vyhovět (*a contrario* bod 29 rozsudku čj. 10 As 46/2015 - 43, dle něž se v tehdy projednávané věci prvostupňový ani odvolací správní orgán žádostí nijak nezabývaly). Námitka stěžovatelky, že se magistrát s jeho žádostí a důvody v ní uvedenými nijak nevypořádal, proto není důvodná. Odůvodnění

magistrátu pak bylo doplněno rozhodnutím žalovaného, které se na str. 3 také zabývalo důvody pro nevyhovění žádosti, a jež spolu s prvostupňovým rozhodnutím pro účely posuzování dostatečnosti a správnosti těchto důvodů tvoří jeden celek (k tomu viz rozsudek NSS z 20. 5. 2020, čj. 5 As 319/2019 - 36, bod 25 a tam uvedené další rozsudky NSS, a bod 30).

[16] V nyní projednávané věci pak šlo již o druhou žádost o prodloužení lhůty, přičemž o první žádosti magistrát rozhodl plně v souladu s výše uvedenými závěry. Z nedávného rozsudku NSS z 11. 11. 2021, čj. 4 As 410/2019 - 23, bod 28, přitom vyplývá, že ani pominutí první žádosti o prodloužení lhůty ze strany správního orgánu nemusí představovat vadu řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Relevantní je v tomto ohledu skutečnost, že stěžovatelka měla přiměřený a dostatečný časový prostor k doplnění předepsaných podkladů, jakož i to, že stěžovatelka žádost o prodloužení lhůty v obou případech odůvodnila velmi obecně a v průběhu řízení nedoložila ani jeden z požadovaných podkladů (viz dále). Vada řízení (nerozhodnutí o druhé žádosti samostatným úkonem ještě před zastavením řízení) tudíž neměla vliv na zákonnost usnesení o zastavení řízení. Slovy krajského soudu stěžovatelka nebyla zkrácena na svých právech. Její námitka tak není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem a správními orgány ztotožnil i v náhledu na přiměřenost stanovené lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby.

[18] Podle § 129 odst. 2 věty první až páté stavebního zákona *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení.*

[19] Zákon tedy počítá s tím, že je třeba žádost o dodatečné povolení včetně všech předepsaných podkladů zásadně podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby (Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018, 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9, s. 961), z čehož vyšel i žalovaný a krajský soud (bod 29 napadeného rozsudku). V tomto ohledu došlo k určitému zpřísnění vůči žadatelům o dodatečné stavební povolení oproti úpravě účinné do 31. 12. 2012 (rozsudek NSS ze 14. 1. 2016, čj. 6 As 230/2015 - 34, bod 15). Důvodem je, že je to právě stavebník nepovolené stavby, kdo musí prokázat, že stavba, o jejíž legalizaci usiluje, je v souladu s požadavky stavebního zákona, neboť dodatečné povolení je primárně jeho zájmem a jedná se o mimořádný institut (rozsudky NSS z 11. 11. 2014, čj. 6 As 207/2014 - 36, bod 10, a z 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006 - 75, č. 1202/2007 Sb. NSS).

[20] Z uvedeného plyne, že lhůta 30 dnů by měla být v běžných případech přiměřená a dostačující a její případné prodloužení je na místě pouze v případech ať již typově či konkrétně složitějších. K tomu lze odkázat např. na rozsudek NSS z 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009 - 53: „*Určení délky poskytnuté ‚dodatečné‘ lhůty je za podmínky stanovených*

pokračování

v § 39 odst. 1 správního řádu v diskreci správního orgánu a nelze očekávat, že by správní praxe v běžných případech vyžadovala k odstranění vad podání nepřiměřeně dlouhé lhůty (např. lhůty delší než je samotná lhůta pro podání odvolání), ... “. Mimo jiné, i vzhledem k aplikaci správního uvážení při rozhodování o prodloužení lhůty nemohlo stěžovatelce samotné podání žádosti založit důvodné očekávání, že lhůta bude prodloužena. Správní orgán totiž vždy zvažuje konkrétní okolnosti případu a nutně přihlíží i k tomu, že jde již o druhou takovou žádost.

[21] Stěžovatelka druhou žádost o prodloužení lhůty odůvodnila tím, že kompletace potřebných dokladů je velice administrativně náročná, a vzhledem k velkému množství dokumentů se v poskytnuté lhůtě nepodařilo zkompletovat veškeré požadované údaje a podklady, a proto požádala o prodloužení lhůty další o 4 týdny. Toto obecné zdůvodnění pak v žalobě rozvedla další povšechnou argumentací, že dodatečné povolení k provedení změny stavby vodního díla je skutkově a právně velice složitá záležitost, která si vyžaduje dostatek časového prostoru a vzhledem ke složitosti a objemu dokumentace, již bylo zapotřebí obstarat pro provedení požadovaného úkonu, nebyla lhůta do 15. 6. 2018 přiměřená a měla tedy být prodloužena. Nejvyšší správní soud souhlasí se správními orgány a krajským soudem, že se jedná o odůvodnění nekonkrétní, neboť z něj neplyne, které konkrétní problémy a překážky stěžovatelce bránily v opatření a doložení předepsaných podkladů. Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, proč stěžovatelka již ve správním řízení potažmo v řízení před krajským soudem nepřednesla konkrétnější argumentaci, jak učinila až v kasační stížnosti (např. vyjádření autorizovaného inspektora či průtahy se získáním potřebné dokumentace k původnímu vodnímu dílu). Vzhledem k faktické lhůtě téměř čtyř měsíců pro předložení dokladů (od 28. 2. 2018, kdy byla zástupci stěžovatelky doručena výzva se seznamem požadovaných podkladů, do 25. 6. 2018, kdy bylo vydáno usnesení o zastavení řízení), dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatelce byla poskytnuta přiměřená a dostatečná lhůta. Jak správně poukázaly již správní orgány, v této souvislosti nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že stěžovatelka v této lhůtě nepředložila ani jeden z požadovaných dokladů, což napovídá subjektivní neschopnosti stěžovatelky, spíše než objektivní nemožnosti, podklady opatřit. Přiměřenost stanovené lhůty je však kategorií objektivní, tedy zda v takové lhůtě lze úkon učinit, nikoli zda jej konkrétní účastník skutečně učiní, neboť v takovém případě by bylo nutné lhůtu neúměrně prodloužovat v závislosti na zvolené procesní strategii toho kterého účastníka. Nejvyšší správní soud zde opět připomíná, že se jedná o řízení o žádosti, v němž je primárně na účastníkovi, aby pro doplnění žádosti o předepsané podklady učinil vše, co je v jeho silách.

[22] V tomto ohledu není přiléhavá ani argumentace stěžovatelky, že čtyřměsíční lhůta nemůže být přiměřená vzhledem k délce celého povolovacího procesu u vodních staveb, jež běžně trvá i několik let. Délka celého správního řízení nemůže být určující pro délku lhůty k doplnění podkladů žádosti. Nejvyšší správní soud souhlasí, že v případě povolování vodních staveb se může jednat o proces složitý a náročný, ostatně i proto měla stěžovatelka k dispozici lhůtu nikoli pouhých 30 dnů, jak předpokládá stavební zákon, ale v podstatě čtyřikrát delší. Zároveň nelze pominout, že fakticky se jednalo o lhůtu ještě delší, téměř sedmiměsíční, neboť dle § 129 odst. 2 stavebního zákona počíná běžet lhůta pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby již zahájením řízení o odstranění stavby, tj. dle § 46 odst. 1 správního řádu doručením oznámení o zahájení takového řízení, k němuž v tomto případě došlo nejpozději na začátku prosince 2017, jak plyne

ze správního spisu. Již od tohoto okamžiku byla stěžovatelka srozuměna s tím, že pokud chce požádat o dodatečné povolení stavby, musí opatřit předepsané podklady, jejichž výčet plyne primárně ze zákona (§ 129 odst. 2 ve spojení s § 110 stavebního zákona a vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu), nikoli až z výzvy magistrátu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka úspěch neměla a žalovanému, který měl ve věci úspěch a měl by právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 15. prosince 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu