



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudkyň Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Daniely Menclové ve věci

žalobkyně: **Mgr. L. B.**, narozena X,
bytem X,
zastoupena advokátem JUDr. Vladimírem Davidem,
sídlem Mírové náměstí č. p. 48, 440 01 Louny,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, odbor územního plánování a stavebního
úřadu,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2021, č. j. KUUK/029245/2021,

takto:

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2021, č. j. KUUK/029245/2021, (dále též jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Libochovice, odboru stavebního úřadu a životního prostředí, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2983/20/MULI/OSÚŽP/osle. Tímto rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby „nepovolená stavba X“ na

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

pozemcích p. č. XA, XB a XC v k. ú. X (dále jen „dodatečné povolení stavby“ a „nepovolená stavba“). Správní orgán prvního stupně přistoupil k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť žalobkyně nepředložila potřebné doklady.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě namítala nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí. Měla za to, že ve správním řízení došlo k porušení jejích práv, které mělo za následek vydání nezákonného rozhodnutí.
3. Pokud žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí primárně tvrzením, že jednání žalobkyně lze s „největší pravděpodobností“ považovat za čistě účelové, neboť žalobkyně se pouze snaží oddálit pokračování v řízení o odstranění stavby, a toto své tvrzení opírá toliko o skutečnost, že žalobkyni byly zaslány dvě výzvy k doplnění požadovaných podkladů, které žalobkyně neposkytla, a ani nevyvinula úsilí tyto obstarat, pak takové odůvodnění nemůže obstát, neboť se jedná pouze o přesvědčení žalovaného, jenž vyvodil ze své „úřední činnosti“. Jednání žalobkyně však označit za účelové či obstrukční nelze. Žalobkyně řádně a včas podala dne 6. 11. 2019 (po zahájení řízení o odstranění stavby) žádost o dodatečné stavební povolení a na výzvy k doložení dalších podkladů vždy reagovala, žádala včas o prodloužení lhůty k předložení dokladů a poskytovala potřebnou součinnost.
4. Žalobkyně dále žalovanému vytýkala, že se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně nevypořádal s námitkou žalobkyně stran nepřiměřenosti jí stanovené lhůty k doložení předmětných podkladů ve vztahu k neurčitosti pojmu „přiměřené lhůty“, ve které mají příslušné orgány povinnost vydat závazné stanovisko. Žalobkyně ve svém odvolání odkazovala na statistická data získaná na základě pravidelných mezinárodních průzkumů, podle nichž obstarání všech požadovaných podkladů trvá v průměru přibližně 246 dní, proto nelze dvouměsíční ani pětíměsíční lhůtu (jíž argumentoval žalovaný v napadeném rozhodnutí) považovat za přiměřenou. S touto statistikou se žalovaný dostatečně nezabýval.
5. Žalobkyně dále namítala, že se žalovaný nezabýval její námitkou nepřiměřenosti lhůty s ohledem na složitost případu a s tím související nároky na předmětná stanoviska. V rozporu s ust. § 39 odst. 1 správního řádu tak správní orgán prvního stupně nezohlednil odbornou náročnost a obsažnost úkonu a s touto odvolací námitkou se žalovaný dostatečně nevypořádal. Nezohlednil tedy, že v daném případě bylo po žalobkyni požadováno doložení čtyř závazných stanovisek, přičemž tři tato stanoviska měla být vydána příslušnými odbory jednoho správního orgánu, kdy se v takovém případě dle Metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj a dalších prováděcích předpisů v té době účinných, lhůta pro vydání závazných stanovisek úměrně prodlužuje s jejich počtem.
6. Žalobkyně měla dále za to, že řízení bylo zatíženo podstatnou vadou, k níž bylo povinností žalovaného přihlédnout. Touto vadou byla, dle žalobkyně, nesprávná aplikace ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť vyplněním žádosti o stavební povolení stavebník plní svoji povinnost tvrzení, a přiložením podkladů k žádosti pak plní svoji povinnost důkazní. Důsledkem neunesení důkazního břemene může být přitom pouze nedůvodnost žádosti, nikoli vada řízení, natož podstatná vada žádosti, která by odůvodňovala zastavení řízení. Podle ust. § 110 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále

jen „stavební zákon“), lze k zastavení řízení o žádosti o stavební povolení přistoupit pouze tehdy, kdy k žádosti nebyla doložena projektová dokumentace či pokud tato nebyla zpracována autorizovanou osobou. Tato zákonná podmínka byla v daném případě v době vydání usnesení o zastavení řízení o žádosti o dodatečné stavební povolení splněna, neboť byla k předmětné žádosti připojena projektová dokumentace zpracovaná autorizovanou osobou.

7. Žalobkyně shledala v postupu žalovaného narušení právní jistoty a legitimního očekávání žalobkyně, neboť žalovaný nereagoval na odvolací námitky a nevypořádal se se všemi námitkami, které byly před jeho rozhodnutím o odvolání uplatněny.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu zamítl. Odmítl tvrzení žalobkyně, že postavil své rozhodnutí na nejvyšší pravděpodobnosti a skutečnostech známých mu z jeho předchozí úřední činnosti, když z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že stěžejní pro posouzení věci byly skutečnosti, které jsou prokazatelné a mají vztah k projednávané věci. Pokud snad v odůvodnění svého rozhodnutí odkazoval na skutečnosti známé mu z jeho předchozí úřední činnosti, činil tak podpůrně za účelem zjištění celkového stavu věci. Záměrem žalovaného bylo v tomto případě upozornit na skutečnost, že jelikož žalobkyně dlouhodobě usiluje o změnu Územního plánu Budyně nad Ohří, musí si být „s nejvyšší pravděpodobností“ vědoma toho, že v současné době nemůže dosáhnout vydání kladného závazného stanoviska orgánu územního plánování a následně dodatečného povolení své stavby, neboť pozemky žalobkyně, na kterých tato svou stavbu bez povolení stavebního úřadu provedla, nadále nepatří mezi zastavitelné. Jakkoli je žalovaný o správnosti této své úvahy přesvědčen, nemohl ji v odůvodnění svého rozhodnutí prezentovat jako nezpochybnitelný fakt, protože přistoupil právě k použití termínu „s nejvyšší pravděpodobností“. Na posouzení přiměřenosti lhůty neměla zjištění z jeho předchozí úřední činnosti žalovaného žádný vliv.
9. Při posouzení přiměřenosti lhůty, kterou stavební úřad žalobkyni poskytl k doplnění její žádosti o dodatečné povolení stavby, vycházel žalovaný z toho, že žalobkyně nejpozději po doručení první výzvy správního orgánu prvního stupně, tedy ode dne 29. 1. 2020 musela vědět, co má ke své žádosti doplnit a do uplynutí lhůty stanovené ve druhé výzvě, tedy 30. 6. 2020, tak měla minimálně pět měsíců na to, aby svou žádost o dodatečné povolení stavby doplnila. Tuto lhůtu považuje žalovaný za přiměřenou a tak jí také zhodnotil v napadeném rozhodnutí.
10. Žalovaný nesouhlasil rovněž s tvrzením žalobkyně, že se dostatečně nezabýval její námitkou stran statistických dat poukazujících na neúměrně dlouhé doby potřebné k obstarání podkladů pro stavební povolení. Podstatné bylo, že žalobkyně netvrdila, že by o vydání předmětných stanovisek příslušné správní orgány byť i jen požádala. Jestliže měla k dispozici dokumentaci k vydání stavebního povolení, stačil jí jediný den k tomu, aby žádost o stanoviska u příslušných orgánů podala. Proč tak za celou dobu neučinila, žalobkyně neuvádí. Žalobkyni odkazovaná statistická lhůta 246 dnů tedy nemohla nikterak ovlivnit délku přiměřené lhůty, která jí byla stanovena správním orgánem prvního stupně k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby. Pokud by žalobkyně měla o stanoviska u příslušných orgánů požádáno a k průtahům docházelo na jejich straně, nic by žalobkyni nebránilo v tom,

aby o této situaci informovala správní orgán prvního stupně, který by mohl lhůtu k doložení stanovisek opakovaně prodloužit. Žalobkyně si musí být vědoma toho, že minimálně kladné stanovisko úřadu územního plánování je pro ni z objektivních důvodů stále nedosažitelné, a proto poskytnutí jakkoli dlouhé lhůty by nepřineslo jiný výsledek. Žalovaný poukázal na obsah souhrnné technické zprávy, jakožto součásti projektové dokumentace předložené žalobkyní, podle níž stavba musí být vyjmuta ze zemědělského půdního fondu, a bude uvedena v soulad s využitím území, aby nebyla v rozporu s Územním plánem Budyně nad Ohří. Již ze samotné součásti žádosti o dodatečné povolení stavby je evidentní, že ke dni jejího podání jí nebylo možno vyhovět pro rozpor s územním plánem.

11. Žalovaný nesouhlasil ani s namítaným pochybením, jímž mělo být dle žalobkyně zastavení řízení při aplikaci ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Absence závazných stanovisek dotčených orgánů byla totiž tak podstatnou vadou žádosti o dodatečné povolení stavby, že tato bránila pokračování v řízení, neboť záměr žalobkyně nemohl být věcně posouzen z hledisek uvedených v ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona. K takovému věcnému posouzení žádosti neměl stavební úřad náležité podklady, a proto mu nezbývalo nic jiného, než řízení o podané žádosti ukončit z procesních důvodů. Pokud žalobkyně poukazovala na závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 2. 2014, č. j. 57 A 49/2013, pak skutkové okolnosti v případě, který řešil tento soud, byly zcela odlišné. Žalobce v uvedené věci považoval meritorní projednání své žádosti za přípustné z toho důvodu, že výzvy stavebního úřadu byly dle jeho názoru nezákonné, a předložení podkladů se bránil. V dané věci však žalobkyně netvrdila, že by po ní stavební úřad chtěl doložit něco, co právní předpisy neukládají. Žalovaný svůj názor, že je třeba v důsledku nedoložení stavebním zákonem předepsaných náležitostí zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, opřel o judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudky ze dne 15. 9. 2020, č. j. 2 As 98/2019-26, ze dne 20. 8. 2020, č. j. 7 As 29/2019-34, ze dne 19. 9. 2019, č. j. 10 As 69/2019-48, ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 270/2018-23, ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 22/2018-36, ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009-78, a ze dne 19. 6. 2016 č. j. 5 As 153/2015-19, v nichž byl aprobován postup stavebního úřadu, který řízení o podané žádosti ukončil procesně a tuto dále po věcné stránce nepřezkoumával.
12. Žalovaný dále poukázal na to, že žalobkyně netvrdí, jak tato údajná vada zasáhla do jejích práv, resp. jak mohla ovlivnit výsledek projednáváného případu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2021, č. j. 4 As 262/2018-66, žalovaný uvedl, že i v případě skončení řízení meritorním, nikoli procesním, rozhodnutím by nemohla žalobkyně dosáhnout dodatečného povolení stavby, a proto jí nemohla být ani v případě nesprávného postupu ve výsledku způsobena žádná újma na jejích subjektivních právech.

Replika žalobkyně k vyjádření žalovaného

13. V replice na písemné vyjádření žalovaného k žalobě trvala žalobkyně na tom, že lhůta, kterou jí stanovil správní orgán prvního stupně k doložení podkladů, nebyla přiměřená. Žalovaný pak nikterak nezhodnotil, že žalobkyně byla v průběhu řízení aktivní, na výzvy správního orgánu prvního stupně vždy reagovala a sama žádala o prodloužení lhůty k předložení podkladů, když nebyla schopna je ve stanovené lhůtě dodat. Žalobkyně nesouhlasí s názorem žalovaného, že se v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal s jejími námitkami. Žalovaný pouze odkazuje na „nejvyšší pravděpodobnost“ a skutečnosti známé mu z úřední činnosti, avšak nikterak ve svém rozhodování nereflektuje subjektivní okolnosti

projednávaného případu, tedy řízení o dodatečném stavebním povolení. Na základě této skutečnosti pak žalovaný ve svém vyjádření aprobejuje svoji argumentaci v odůvodnění napadeného rozhodnutí generalizací projednávané věci mimo předmětné řízení o dodatečném stavebním povolení. Takový postoj žalovaného shledává žalobkyně šikanózním postupem vůči ní.

Posouzení věci soudem

14. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobkyně ani žalovaný nesdělili soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto postupem, ačkoli byli ve výzvě výslovně poučeni, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
15. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
16. Soud shledal žalobu nedůvodnou.
17. Z obsahu správních spisů soud zjistil, že oznámením ze dne 7. 10. 2019, č. j. 2896/19/OSÚŽ/osle, zahájil správní orgán prvního stupně řízení o odstranění nepovolené stavby. V oznámení byla žalobkyně poučena, že může jako vlastník či stavebník podat do 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné stavební povolení. Dne 6. 11. 2019 podala žalobkyně u správního orgánu prvního stupně žádost o dodatečné povolení předmětné stavby. Ke své žádosti nepředložila žádné doklady. Byla proto správním orgánem prvního stupně vyzvána (výzva ze dne 29. 1. 2020, č. j. 349/20/OSÚŽ/osle), aby nejpozději do 31. 3. 2020 předloženou žádost doplnila o konkrétně vyjmenované údaje a podklady. Současně byla ve výzvě poučena, že pokud nebudou nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Podáním datovaným dne 17. 2. 2020 požádala zástupkyně žalobkyně o prodloužení lhůty k doložení podkladů z důvodu čerpání měsíční dovolené mimo Českou republiku. Dne 31. 3. 2020 předložila žalobkyně podklady s tím, že se jedná o veškeré požadované podklady dle výzvy ze dne 29. 1. 2020. Správní orgán vyhověl žádosti a rozhodnutím (ve znění opravného usnesení) ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1280/20/OSÚŽP/osle, prodloužil žalobkyni lhůtu k předložení podkladů do 30. 6. 2020. Znovu provedl konkrétní výčet chybějících podkladů a opakovaně žalobkyni poučil o následcích nevyhovění výzvy ve stanoveném termínu. Žalobkyně znovu doplnila žádost pouze o část požadovaných dokladů, o prodloužení lhůty již znovu nežádala, nedoložení veškerých správním orgánem prvního stupně konkretizovaných podkladů nevysvětlila.

18. Usnesením ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2983/20/MULI/OSÚŽP/osle, správní orgán prvního stupně řízení ve věci dodatečného povolení nepovolené stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) zastavil. V odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán prvního stupně uvedl, že žalobkyně neodstranila vady žádosti, které brání pokračování v řízení, konkrétně nedoplnila dokladové části 1. o závazná stanoviska Městského úřadu Roudnice na Labem, odboru životního prostředí, odboru dopravy a stavebního úřadu – územní plán, a Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje a 2. o stanovisko vlastníka veřejné dopravní infrastruktury k možnosti a způsobu napojení. V odvolání proti tomuto usnesení žalobkyně namítala nepřiměřenost poskytnuté dvouměsíční lhůty pro obsažnost úkonů. Žalovaný napadeným usnesením odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.
19. Dříve, než soud přistoupil k vlastnímu právnímu posouzení věci, musel se nejprve vypořádat s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobkyně shledávala v tom, jakým způsobem se žalovaný vypořádal s její námitkou nepřiměřenosti poskytnuté lhůty k předložení podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby.
20. Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je nutné považovat takové rozhodnutí, které nemá žádné odůvodnění nebo z něhož nevyplývá, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jakými úvahami se při právním posouzení věci řídil a jak uvažoval o pro věc zásadních skutečnostech a uplatněných námitkách účastníka řízení, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2015, č. j. 7 As 55/2015 - 29).
21. Ve vztahu k otázce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů pak Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí se všemi žalobcem uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. V tomto směru lze pro stručnost odkázat na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74.
22. Vezme-li soud v potaz předestřené judikatorní mantinely, dospívá k závěru, že napadené rozhodnutí v základních parametrech výroku i jeho odůvodnění jím vytčená kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Žalovaný v napadeném rozhodnutí na v podstatě jedinou námitku žalobkyně konkrétně a srozumitelně reagoval způsobem, ze kterého je zřejmé, proč ji nepovažuje za důvodnou. Podrobně a obsáhle vysvětlil, z jakého důvodu má za to, že žalobkyni poskytnutá lhůta, a to v rozsahu pěti, resp. osmi, nikoli dvou měsíců, je dostačující, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem případu. Soud proto zhodnotil námitku nepřezkoumatelnosti jako nedůvodnou a přistoupil k vlastnímu právnímu posouzení věci.
23. Soud se zcela ztotožnil v náhledu správních orgánů obou stupňů na přiměřenost stanovené lhůty k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby.

24. Předně soud zdůrazňuje, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by při svém rozhodnutí o tom, že žalobkyni poskytnutá lhůta k předložení podkladů byla dostatečná, a protože je žalobkyně ve stanovené ani prodloužené lhůtě nepředložila, přičemž se jednalo o podklady nezbytné pro rozhodnutí o její žádosti, tudíž bez jejich předložení nebylo možno v řízení pokračovat, bylo na místě řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit, vycházel z jakýchsi největších pravděpodobností či z údajů zjištěných při své úřední činnosti. Naopak, z odůvodnění napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že žalovaný při svém rozhodnutí vycházel z podkladů shromážděných správním orgánem prvního stupně v průběhu předmětného správního řízení, skutečnosti z nich zjištěné podrobně popsal na str. 2 – 3 napadeného rozhodnutí, a následně je na str. 4 – 6 zhodnotil. Pokud žalovaný zmínil skutečnost, že žalobkyně s největší pravděpodobností potřebná stanoviska nezíská, neboť je mu z úřední činnosti známo, že se dlouhodobě avšak bezvýsledně snaží o změnu územního plánu, pak tato jeho zmínka, kterou upozorňoval na aktuální situaci, neměla žádný vliv na posouzení poskytnuté lhůty a závěr o její přiměřenosti. Nad rámec uvedeného soud zdůrazňuje, že skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti jakožto podklad pro vydání rozhodnutí umožňuje použít i ust. § 50 odst. 1 správního řádu.
25. 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.*
26. 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.*
27. Z citovaného ust. § 129 stavebního zákona tedy plyne, že zákon 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). Nelze přehlédnout, že zákonodárce oproti úpravě účinné do 31. 12. 2012 zpřísnil podmínky pro žadatele o dodatečné stavební povolení. K tomuto zpřísnění přistoupil proto, že se jedná o mimořádný institut, a protože dodatečné povolení je primárně zájmem stavebníka, je to právě stavebník nepovolené stavby, kdo musí prokázat, že stavba, o jejíž legalizaci usiluje, je v souladu s požadavky stavebního zákona (rozsudky Nejvyššího správního soudu 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).
28. 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 Nejvyššího správního soudu z 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009 - 53: „*Určení délky poskytnuté ‚dodatečné‘ lhůty je za podmínek stanovených*

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)“.

29. Zákon ani judikatura tedy nepředpokládá, že by stavebník nepovolené stavby teprve až na základě zahájení řízení o její odstranění započal se zajišťováním nezbytných povolení pro zahájení a umístění stavby. Proto námitka žalobkyně, že se žalovaný dostatečně nevypořádal se statistickými údaji pro Českou republiku, podle nichž obstarání všech požadovaných podkladů pro stavební povolení trvá přibližně 246 dní, je nedůvodná. Jednak se toto tvrzení míjí s obsahem odůvodnění napadeného rozhodnutí (žalovaný se touto námitkou zabýval na str. 5 ve 3. odstavci, a vysvětlil, že žalobkyně „v průběhu správního řízení nenamítala, že by příslušné dotčené orgány a vlastníka účelové komunikace o vydání patřičných stanovisek požádala a tito pak zůstali nečinní“; a dále na stejné straně v odst. 2 konstatoval, že „pokud by pak dotčené orgány či vlastník účelové komunikace nestihli svá stanoviska včas vydat, mohla odvolatelka stavební úřad v tomto směru informovat a požádat o prodloužení stanovené lhůty“), a jednak je pro řízení o dodatečné povolení stavby zcela irelevantní.
30. V posuzovaném případě žalobkyně sice dodržela stanovenou 30 denní lhůtu pro podání žádosti o dodatečné povolení stavby, avšak současně žádné podklady požadované jakožto nezbytnou součást žádosti nepředložila, a to přesto, že tuto zákonem stanovenou lhůtu kompletně vyčerpala. Soud se tedy dále zabýval námitkou žalobkyně, že lhůta, která byla správním orgánem prvního stupně žalobkyni poskytnuta k předložení podkladů, byla nepřiměřená s ohledem na obsahovou náročnost podkladů, a že se žalovaný dostatečně s touto její odvolací argumentací v napadeném rozhodnutí nevypořádal.
31. Žalovaný se k odvolací námitce o nepřiměřenosti lhůty (ve stručnosti shrnuto) vyjádřil tak, že žalobkyni byla poskytnuta k předložení podkladů lhůta 5 měsíců, a protože žalobkyně netvrdila konkrétní okolnosti, které by jí bránily ve splnění výzev stavebního úřadu, ani se nikterak nebránila proti lhůtě, která jí byla správním orgánem prvního stupně poskytnuta a následně prodloužena, dospěl k závěru, že tato lhůta byla dostatečná. Pokud žalovaný dále rozvinul své úvahy o účelovosti jednání žalobkyně na základě skutečností zjištěných z úřední činnosti týkající se objektivní nemožnosti získat příslušné stanovisko, pak tyto jeho úvahy neměly na jeho závěr o přiměřenosti lhůty vliv. Soud má za to, že žalovaný se s odvolací námitkou žalobkyně o (ne)přiměřenosti lhůty vypořádal dostatečně a současně se ztotožňuje s jeho závěrem, že lhůta poskytnutá žalobkyni správním orgánem prvního stupně byla pro předložení nezbytných podkladů zcela dostatečná. K její přiměřenosti se pak soud vyjádří dále.
32. Jak vyplývá ze zjištění, uvedených v bodě 17. tohoto rozsudku, správní řízení ve věci dodatečného povolení stavby bylo zahájeno na základě žádosti žalobkyně dne 6. 11. 2019. Správní orgán prvního stupně žalobkyni umožnil předložení nezbytných podkladů pro posouzení žádosti do 31. 3. 2020. V průběhu této lhůty zástupkyně žalobkyně požádala o její prodloužení. Nikoli ovšem z důvodu nemožnosti tyto podklady ve stanovené lhůtě opatřit, ale tuto svou žádost odůvodnila toliko pobytem právní zástupkyně na dovolené v zahraničí po dobu jednoho měsíce. Správní orgán vyšel žalobkyni vstříc, a současně s přihlédnutím ke covidovým opatřením, prodloužil žalobkyni lhůtu do 30. 6. 2020. Tvrzení žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, že jí byla stanovena pouze dvoutměsíční lhůta k obstarání podkladů a zredukované tvrzení v žalobě, že tato lhůta, měla

- být pětíměsíční, tedy neodpovídá skutečností, zjištěným z obsahu spisu. Při svém dalším posouzení přiměřenosti lhůty vycházel proto soud ze zjištění, že žalobkyně měla pro obstarání podkladů lhůtu minimálně od 6. 11. 2019 (tedy ode dne zahájení řízení podáním žádosti o dodatečné povolení stavby) do 30. 6. 2020, tedy disponovala nejen se lhůtou 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby, ale i s další téměř osmiměsíční lhůtou pro doložení listin prokazujících, že je její nepovolená stavba v souladu s požadavky stavebního zákona.
33. Žalobkyně namítala ve vztahu k tvrzené nepřiměřenosti lhůty obsahovou náročnost podkladů. Tuto náročnost odůvodnila počtem požadovaných stanovisek s tím, že tři z těchto stanovisek měla být vydána příslušnými odbory totožného správního orgánu. Žalobkyně však nejen v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale ani v žalobě samotné konkrétně netvrdila, které žádosti a k jakým správním orgánům předložila a která z nich nebyla včas vyřízena pro liknavost správních orgánů. Současně pak již nežádala o další prodloužení lhůty a ani nikterak nesignalizovala, že pro opatření potřebných podkladů je třeba delší lhůty. Její tvrzení o tom, že lhůta, která jí nebyla poskytnuta v přiměřeném rozsahu, je z důvodu absence konkretizace této námitky zcela obecné. Nicméně, i bez ohledu na absenci konkretizace námitky má soud za to, že lhůta 8 měsíců pro předložení podkladů k žádosti nikoli o řádné stavební povolení, ale o dodatečné povolení nepovolené stavby, byla dostatečná. Konečně stejný názor o přiměřenosti lhůty vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 12. 2021, č. j. 8 As 180/2020-28, v němž řešil situaci, kdy žalobkyně podala žádost o dodatečné povolení stavby vodního díla bez předepsaných dokladů. V tomto případě souhlasil Nejvyšší správní soud s argumentací stěžovatelky, že se v případě povolování vodních staveb může jednat o proces složitý a náročný, nicméně konstatoval, že délka celého správního řízení nemůže být určující pro délku lhůty k doplnění podkladů žádosti a shledal proto zcela přiměřenou lhůtu čtyř měsíců.
34. Soud však má za to, že nelze nezmínit, že i on shledal správním orgánem prvního stupně poskytnutou lhůtu nepřiměřenou. Tuto nepřiměřenost je však nutné spatřovat v neobvyklé délce lhůty poskytnuté žalobkyni. Je totiž třeba si uvědomit, že lhůta, kterou správní orgán poskytuje žadateli o dodatečné povolení stavby k předložení podkladů, není lhůtou, v jejímž průběhu by měl žadatel tyto podklady „teprve“ zajišťovat a žádat o jejich vydání u správních orgánů, resp. vlastníků dalších pozemků. Tato lhůta je určena pouze a jen k jejich předložení. Jestliže správní orgán prvního stupně k tomuto úkonu poskytl žalobkyni lhůtu 8 měsíců, pak nelze než uzavřít, že takový postup správního orgánu byl vůči žalobkyni více než vstřícný. Z tohoto úhlu pohledu se jeví téměř tristním tvrzení žalobkyně, že správní orgány vůči ní postupovaly šikanózně.
35. Ani poslední námitce žalobkyně o nezákonnosti rozhodnutí, spočívající v nesprávnosti aplikace ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, nelze přisvědčit. Žalobkyně se totiž mýlí, pokud se domnívá, že řízení o žádosti o (dodatečné) stavební povolení lze zastavit pouze podle § 110 odst. 4 stavebního zákona, tedy pouze v případě že není k žádosti připojena projektová dokumentace.
36. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.

37. Podle § 129 odst. 2 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. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné.
38. Podle § 110 odst. 2 stavebního zákona k žádosti o stavební povolení stavebník připojí souhlas k provedení stavebního záměru podle § 184a; územní rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouvu územní rozhodnutí nahrazující anebo územní souhlas, pokud je jejich vydání tímto zákonem vyžadováno a nevydal je stavební úřad příslušný k povolení stavby; závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, nevydává-li se společné závazné stanovisko podle § 4 odst. 7; stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem; projektovou dokumentaci zpracovanou projektantem, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy, dokumentaci objektů a technických a technologických zařízení a dokladovou část a návrh plánu kontrolních prohlídek stavby.
39. Podle § 110 odst. 4 stavebního řádu pokud k žádosti o stavební povolení není připojena projektová dokumentace nebo pokud není zpracována oprávněnou osobou, stavební úřad takovou žádost neprojednává a řízení zastaví; usnesení o zastavení řízení se oznamuje pouze stavebníkovi.
40. Podle § 111 odst. 1, odst. 3 stavebního zákona stavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi. Dojde-li k zastavení řízení z důvodů neodstranění vad žádosti, usnesení o zastavení řízení se oznamuje pouze stavebníkovi.
41. Podle § 192 odst. 1 stavebního zákona na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.
42. Podle § 45 odst. 2 věty před středníkem správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě.
43. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

44. Lze připustit, že stavební zákon v cit. ust. § 110 odst. 4 výslovně připouští jako důvod pro zastavení řízení situaci, kdy stavebník nepřipojí k žádosti projektovou dokumentaci či to, že není zpracována projektantem. V takovém případě ovšem stavební úřad ani neoznámí zahájení stavebního řízení, neboť taková žádost není schopná projednání. Jedná se přitom o situaci upravenou v § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, podle něhož *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví z dalších důvodů stanovených zákonem*.
45. Jiná je ovšem situace v případě absence jiných podkladů, kdy správní orgán je povinen postupovat podle § 111 odst. 3 stavebního zákona ve spojení s obecnou procesní úpravou v § 45 odst. 2 správního řádu. Vztah stavebního zákona a správního řádu je upraven v cit. ust. § 192 stavebního zákona, a vzhledem k tomu, že tento neupravuje důsledky nesplnění výzvy dle § 111 odst. 3, musí být subsidiárně aplikován správní řád. V případě, že je žadatel poučen o existenci vad žádosti, které brání pokračování v řízení, a v určené lhůtě je neodstraní, je třeba postupovat podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu a řízení zastavit.
46. V daném případě byla žalobkyně ve výzvě ze dne 29. 1. 2020, č. j. 349/20/OSÚŽ/osle, vyzvána, aby k žádosti doplnila mj. závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné podklady podle zvláštních právních předpisů nebo stavebního zákona a stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem. V rozhodnutí, kterým byla žalobkyně prodloužena lhůta k předložení podkladů ze dne 30. 4. 2020, č. j. 1280/20/OSÚŽP/osle, pak správní orgán prvního stupně konkretizoval doplnění požadovaných stanovisek tak, že je třeba doplnit žádost o stanoviska Městského úřadu Roudnice nad Labem, odbor životního prostředí, Městského úřadu Roudnice nad Labem, odbor dopravy, Městského úřadu Roudnice nad Labem, stavební úřad – územní plán a Hasičského záchranného sboru Ústeckého kraje, a dále znovu o stanovisko vlastníka veřejné dopravní infrastruktury k možnosti a způsobu napojení. Tyto podklady žalobkyně nepředložila.
47. Z výše uvedeného je zřejmé, že žalobkyně byla výzvami správního orgánu prvního stupně se zcela konkrétní specifikací pro daný případ vyzvána k předložení podkladů, které musí být dle cit. ust. § 110 odst. 2 stavebního zákona nezbytnou součástí jak žádosti o stavební povolení, tak ve smyslu cit. ust. § 129 odst. 2 stavebního zákona i žádosti o dodatečné povolení stavby. Současně byla žalobkyně v obou výzvách poučena o následcích nevyhovění výzvy. Jestliže žalobkyně nereagovala na výzvy správního orgánu prvního stupně k odstranění této podstatné vady žádosti, učiněné v souladu s ust. § 111 odst. 3 stavebního zákona, resp. s ust. § 45 odst. 2 správního řádu, požadované podklady nedoložila a správní orgán prvního stupně zhodnotil absenci těchto podkladů jako důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť bez nich nemohl pokračovat v řízení, přičemž žalovaný tento závěr aproboval (předposlední odstavec str. 58 napadeného rozhodnutí), pak se soud s tímto závěrem správních orgánů obou stupňů zcela ztotožňuje. Postupu správních orgánů, spočívajícího v zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro nedoložení potřebných podkladů k žádosti o stavební povolení ničeho nevytkl ani Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích jmenovaných v bodě 11. tohoto rozsudku, jimiž argumentoval žalovaný v písemném vyjádření k žalobě. Navíc i z textu zákonného ustanovení vyplývá, že zastavení řízení pro absenci požadovaných náležitostí (nikoli tedy pouze projektové dokumentace dle § 110 stavebního zákona) předpokládá ve druhé větě cit. ust. § 111 odst. 3 i stavební zákon.

48. Pokud mají být náležitosti, uvedené v § 110 odst. 2 stavebního zákona součástí žádosti o stavební povolení (i o dodatečné stavební povolení) a jejich nepředložení představuje vadu žádosti, která je důvodem pro zastavení řízení, pak nelze přisvědčit argumentaci žalobkyně, že předložením těchto podkladů plní žalobkyně toliko svou důkazní povinnost, a proto měl správní orgán její žádost věcně projednat a eventuálně zamítnout pro neunesení důkazního břemene. Nelze totiž zaměňovat zákonnou náležitost žádosti, jejíž absence brání správnímu orgánu věc věcně projednat, s povinností označit důkazy na podporu svých tvrzení (k tomu srov. § 52 správního řádu), jejíž nesplnění může mít za následek nepříznivé rozhodnutí ve věci samé.
49. Protože soud ze všech výše uvedených důvodů vyhodnotil žalobu v mezích žalobních bodů jako nedůvodnou, a tudíž neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, nezbylo, než žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
50. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-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.

V Ústí nad Labem dne 20. dubna 2022

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.