



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobkyně:

V. L., nar. X

bytem X

zastoupena JUDr. Kamilem Jelínkem, advokátem

sídlem Kobližná 71/2, 602 00 Brno

proti

žalovanému:

Městský úřad Bučovice

sídlem Jiráskova 502, 685 01 Bučovice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v nevydání usnesení o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby vedeném pod sp. zn. OSÚ-14289/2020,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou doručenu Krajskému soudu v Brně dne 10. 2. 2022 se žalobkyně domáhá určení, že zásah žalovaného v podobě nevydání usnesení o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby vedeném pod sp. zn. OSÚ-14289/2020 byl nezákonný.

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně v žalobě namítá, že stavební úřad nenařídí odstranění stavby postavené bez stavebního povolení pouze, pokud stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby. Důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese vlastník takové stavby. Ustanovení § 110 odst. 4 stavebního zákona je v tomto směru jednoznačné. Říká, že nebude-li k žádosti připojena projektová dokumentace, není žádost projednání schopná. Protože jde nepochybně o podstatnou vadu žádosti, stavební úřad ji ani projednávat nebude a řízení zastaví (viz např. Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018).
3. Žalobkyně polemizuje se závěry Krajského soudu v Praze, který ve svém rozsudku ze dne 12. 3. 2021, č. j. 54 A 7/2019 – 56, došel k závěru, že absence projektové dokumentace v žádosti je jednoduše odstranitelnou vadou žádosti a stavební úřad je proto povinen stavebníka vyzvat k odstranění vad žádosti a poučit jej o následcích neodstranění takové vady. Žalobkyně s tímto závěrem nesouhlasí a uvádí, že pokud by stavební úřady vykládaly stavební zákon v souladu s uvedeným rozsudkem, prakticky by se ustanovení § 110 odst. 4 stavebního zákona stalo obsolentní a stavebník, by nebyl povinen přiložit k žádosti o dodatečné stavební povolení projektovou dokumentaci, resp. mohl by čekat až na výzvu stavebního úřadu k jejímu doplnění. Tím by však obcházel stavební zákon a prodlužoval nezákonný stav, který sám vytvořil. Nerozhodný je přitom rovněž názor žalovaného, podle které se „nedá stihnout v 30 dnech projektovou dokumentaci vypracovat“, neboť stavební úřad nemá správní uvážení v tom, zda je to lhůta dostatečná či nikoliv.
4. Stavební úřad v projednávané věci postupoval v rozporu se zákonem a zasáhl do práv žalobkyně, neboť umožnil pokračovat v řízení o dodatečném stavebním povolení. Oznámením ze dne 13. 10. 2020 zahájil řízení o odstranění stavby a stavebníka v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona poučil o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Této možnosti stavebník využil dne 24. 11. 2020. K žádosti však nepřipojil projektovou dokumentaci, což je patrné z výzvy stavebního úřadu ze dne 18. 12. 2020 (č. j. MUB/OSÚ-46804/2020 bar). Stavební úřad proto (v rozporu s § 110 odst. 4 stavebního zákona) vyzval stavebníka k jejímu doplnění. Žalobkyně v takovém postupu spatřuje umožnění stavebníkovi obcházet zákon. Nevydání meritorní rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby, jež by následně vedlo k rozhodnutí o odstranění stavby, má za následek také zásah do práv žalobkyně, zejména vlastnického práva, neboť i přes opakované výzvy k zastavení stavebních prací stavební úpravy stále pokračují a probíhají v bezprostřední blízkosti okna vedoucího do ložnice žalobkyně.

III. Vyjádření žalovaného

5. Vyjádření žalovaného k podané žalobě bylo krajskému soudu doručeno dne 21. 3. 2022. Žalovaný v něm obsáhle shrnul svůj postup. S tvrzením žalobkyně, že jelikož k žádosti o dodatečné povolení stavby stavebník nepředložil projektovou dokumentaci, měl stavební úřad postupovat podle § 110 odst. 4 stavebního zákona a řízení zastavit, se žalovaný

neztotožnil. Striktní postup podle § 110 odst. 4 stavebního zákona nelze v řízení o žádosti o dodatečné povolení aplikovat z důvodu zachování zásady přiměřenosti zakotvené v § 129 odst. stavebního zákona. V době od zahájení řízení z moci úřední o odstranění stavby do doby podání žádosti o dodatečné povolení stavby, kterou musí stavebník podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení, není stavebník v této lhůtě prakticky (s ohledem na charakter stavby) schopen opatřit projektovou dokumentaci stavby. Z uvedeného důvodu je tedy na místě na žádost o dodatečné povolení stavby podanou bez projektové dokumentace aplikovat postup dle § 111 odst. 3 stavebního zákona, tzn. vyzvat stavebníka k doplnění neúplné žádosti a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Navíc tvrzení žalobkyně, že postupem stavebního úřadu (resp. stavebníka) bylo zasaženo do jejího vlastnického práva, jakožto i do práva na soukromí, neboť práce probíhají v bezprostřední blízkosti okna vedoucího z její ložnice, neodpovídají skutečnosti.

IV. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud přezkoumal podanou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Nejprve se zabýval splněním procesních podmínek pro projednání žaloby. Vyšel přitom z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, neshledal naplnění podmínek k odmítnutí žaloby, a proto přistoupil k věcnému přezkumu. Při něm krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 věta druhá zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů dále jen „s. ř. s.“) a došel k závěru, že žaloba není důvodná. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s.
7. Doručením žádosti o dodatečné stavební povolení bylo u žalovaného zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby vedené pod sp. zn. OSÚ-14289/2020. K žádosti mimo jiné nebyla připojena projektová dokumentace, a proto výzvou k odstranění vad žádosti ze dne 8. 12. 2020, č. j. MUB/OSÚ-46804/2020, vyzval stavebníka k jejímu doložení. Takový postup je podle žalobkyně nezákonným zásahem do jejích práv, neboť jím žalovaný umožnil nezákonné pokračování řízení o dodatečném povolení stavby. Podle názoru žalobkyně měl žalovaný řízení o dodatečném povolení stavby zastavit.
8. Podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2020, stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115. Subsidiárně se na základě § 192 odst. 1 stavebního zákona použije také zákon č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „správní řád“).
9. Povinností žadatele o dodatečné stavební povolení je v první řadě podat řádně vyplněnou žádost na předepsaném formuláři včetně povinných příloh. Řízení o žádosti je podle § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Správní řád tak spojuje zahájení řízení i se žádostí, která nemá všechny předepsané náležitosti. Žádost musí mít podle § 45 odst. 1 správního řádu náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Podle § 110 odst. 2 písm. e) stavebního zákona je jednou z povinných příloh k žádosti o stavební povolení též projektová dokumentace zpracovaná projektantem.

10. Pokud nemá žádost předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, podle § 45 odst. 2 správního řádu správní orgán pomůže 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. Podle odst. 3 stejného ustanovení správní orgán neprojednává zjevně právně nepřipustnou žádost a řízení zastaví. Pokud k žádosti o stavební povolení není připojena projektová dokumentace nebo pokud není zpracována oprávněnou osobou, stavební úřad takovou žádost neprojednává a řízení zastaví také podle § 110 odst. 4 stavebního zákona. Pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší (§ 111 odst. 3 stavebního zákona).
11. Z právní úpravy vyplývá, že nejde-li o vady zásadního charakteru, správní orgán v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu, § 111 odst. 3 stavebního zákona a principem dobré správy pomůže žadateli nedostatky odstranit (srov. také POTĚŠIL, L. a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015). O vady zásadního charakteru by se jednalo např. v případě, že by byla žádost zjevně právně nepřipustná. V takovém případě by nebylo možné nedostatky odstranit. Je přitom logické, že výzva k odstranění vad žádosti bude cílit především na žadatele o „řádné“ stavební povolení či na žadatele o dodatečné povolení stavby v případě, že se bude jednat o chyby formální povahy, které lze jednoduše opravit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 7 As 3/2018 – 47). Krajský soud se domnívá, že takovou vadou je i nepřiložení projektové dokumentace.
12. Jak bylo uvedeno výše, projektová dokumentace je jedna z povinných příloh k žádosti o dodatečné stavební povolení. Nepřiloží-li žadatel projektovou dokumentaci, stavební úřad jej na základě § 111 odst. 3 stavebního zákona musí vyzvat, aby žádost doplnil, a poučí jej o následcích jejího nedoplnění. Je pravdou, že § 110 odst. 4 stavebního zákona stanovuje, že stavební úřad žádost, ke které není připojena projektová dokumentace, neprojednává a řízení zastaví. Takový postup však může zvolit až po té, co poskytne žadateli prostor tuto vadu odstranit. Opačný výklad by byl v rozporu s obecnými zásadami správního řízení, neboť správní orgán je povinen umožnit účastníkovi řízení uplatňovat jeho práva (§ 4 odst. 4 správního řádu), postupovat v součinnosti s ním a podle možností účastníkům vycházet vstříc (§ 4 odst. 1 správního řádu). Účelem povinnosti přiložit k žádosti zákonem předepsané přílohy je zajistit stavebnímu úřadu dostatek relevantních podkladů pro věcné posouzení záměru stavebníka. Povinnosti dle stavebního zákona a s nimi související ustanovení nelze vykládat nepřiměřeně formalisticky, ale je třeba se zaměřit na účel dané právní úpravy. Toho je v případě nepřipojení projektové dokumentace k žádosti o (dodatečné) stavební povolení dosaženo právě výzvou s poskytnutím lhůty pro její doložení, nikoli okamžitým zastavením řízení o dodatečném povolení stavby bez dalšího.
13. Ustanovení § 110 odst. 4 stavebního zákona tak představuje speciální důvod pro zastavení řízení o žádosti (nad rámec obecných důvodů pro zastavení správního řízení obsažených v § 66 správního řádu), jak uvedl i Krajský soud v Praze v žalobkyní rozporovaném rozsudku ze dne 12. 3. 2021, č. j. 54 A 7/2019 – 56. Žalobkyně dochází k opačnému názoru než Krajský soud v Praze také na základě odborné literatury, podle které „jde nepochybně o podstatnou vadu žádosti, která brání jejímu projednání, stavební úřad ji ani projednávat nebude a řízení zahájené podáním žádosti usnesením zastaví“. Taktéž žalobkyní citovaná odborná literatura však následně uvádí, že „[p]okud žádost o stavební povolení nebude obsahovat zákonem předepsané náležitosti, tzn. předepsané údaje a povinně přikládání

přílohy, využije stavební úřad úpravy dané § 111 odst. 3 StavZ ve spojení s obecnou úpravou danou § 45 odst. 2 SpŘ a stavebníka vyzve k odstranění vad a nedostatků žádosti ve stanovené lhůtě, přičemž „[z]a nedostatek žádosti je třeba považovat jak nepředložení konkrétních podkladů zákonem stanovených, tak i jejich neúplnost. To se týká i projektové dokumentace, nebude-li obsahovat povinné údaje nebo nebude-li zpracována dle charakteru stavby v rozsahu předepsaném prováděcím předpisem“. Výše uvedené tak není v rozporu ani s citovanou odbornou literaturou.

14. Při výkladu § 110 odst. 4 stavebního zákona je třeba si také uvědomit, že vyplněním žádosti o stavební povolení stavebník plní svoji povinnost tvrzení. Příložením dokladů k žádosti pak plní svoji povinnost důkazní. Důsledkem neunesení důkazního břemene, tedy neprokázáním tvrzeného, může být, neleží-li v konkrétním případě břemeno důkazní na správním orgánu, pouze nedůvodnost žádosti. Nedoložení podkladů by proto bez existence tohoto ustanovení nutně nemuselo být považováno za vadu žádosti, která by odůvodňovala zastavení řízení. Absence projektové dokumentace však představuje takovou překážku věcného projednání žádosti o dodatečné stavební povolení, že jej stavební zákon označuje za důvod k zastavení řízení. To však až v situaci, kdy žadatel svou žádost nedoplní ani dodatečně, neboť se sice jedná o vadu významnou, nicméně odstranitelnou.
15. Nejdříve tak stavební úřad musí v souladu s § 111 odst. 3 stavebního zákona vyzvat stavebníka k jejímu doplnění a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Přitom je nutno apelovat právě na přiměřenost stanovené lhůty a trvání na jejím dodržení. Stavebník má povinnost již při podání žádosti o dodatečné stavební povolení doložit všechny zákonem požadované dokumenty, stejně jako by se jednalo o řádný postup v případě žádosti o vydání stavebního povolení. Podle názoru zdejšího soudu není přípustné, aby v případě realizace stavby v rozporu se zákonem a její následné legalizace prostřednictvím dodatečného povolení, bylo stavebníkovi poskytováno preferenční zacházení v podobě nepřiměřeně dlouhých lhůt pro předložení zákonem požadovaných dokumentů. Takový přístup by vedl k nesprávné favorizaci stavebníka, který jednal v rozporu se zákonem. Zároveň je však i v případě vad žádosti o stavební povolení (nikoliv dodatečné) stavební úřad povinen odstraňovat její vady a poskytnout k tomu stavebníkovi přiměřenou lhůtu a není důvod postupovat v případě žádosti o dodatečné stavební povolení jinak. Je přitom právě na stavebníkovi, aby unesl své důkazní břemeno a stavebnímu úřadu předložil projektovou dokumentaci v odpovídající podobě, nikoli aby po podání žádosti o dodatečné povolení tuto projektovou dokumentaci teprve začal zajišťovat. V projednávaném případě však žalobkyně přiměřenost stanovené lhůty nespороvala a brojila proti postupu stavebního úřadu v podobě vydání výzvy k odstranění vad. V tomto směru jí soud nemohl vyhovět.
16. V rámci věcného přezkumu krajský soud dospěl k závěru, že tvrzený zásah žalovaného není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť žalovaný postupoval v souladu s právními předpisy a žalobkyně nebyla přímo zkrácena na svých právech.
17. Nad rámec již uvedeného krajský soud dodává, že z izolovaného výkladu petitu navrženého v žalobě by na první pohled mohlo vyznívat, že žalobkyně brojí proti nečinnosti spočívající v nevydání usnesení o zastavení řízení. Celkové vyznění žaloby však poukazuje na nezákonnost postupu žalovaného při vydání výzvy k doplnění žádosti o dodatečné stavební povolení místo vydání usnesení o zastavení řízení. Krajský soud proto podanou žalobu posuzoval jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82

a následujících s. ř. s. Ani pokud by podanou žalobu posuzoval jako žalobu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a následujících s. ř. s., nebyla by žalobkyně úspěšná, neboť skrze tento žalobní typ je možné domáhat se pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, nikoli však vydání konkrétního rozhodnutí. Nadto by soud rozhodoval na základě skutkového a právního stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) a ze správního spisu vyplývá, že ve věci již bylo vydáno dodatečné povolení stavby ze dne 21. 2. 2022, č. j. MUB/OSÚ-45289/2020 bar. Proti tomuto rozhodnutí může žalobkyně brojit řádným opravným prostředkem, což dle jejího vyjádření učinila.

V. Shrnutí a náklady řízení

18. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že nevydání usnesení o zastavení řízení nepředstavovalo nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Soudu proto na základě § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.
19. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovaný měl v řízení plný úspěch, ale v souvislosti s tímto řízením mu žádné náklady nad rámec jeho administrativní činnosti nevznikly, a proto krajský soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 31. května 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu