



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **JUDr. V. J.**, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2022, č. j. 3 A 24/2022-90,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městské části Praha 6, odbor výstavby (dále též „stavební úřad“) na základě podnětu žalobkyně zahájil se stavebníky řízení o odstranění nepovolené stavby *sauny, bazénu s příslušenstvím, dřevěného přístřešku s plochou střechou, dřevěného oplocení* (dále též „stavba“) na části pozemku parc. č. XA a parc. č. XB u bytového domu č. p. X, vše v k. ú. B. (dále též „pozemek“), jež bylo (poprvé) přerušeno, neboť stavebníci podali žádost o dodatečné povolení předmětné stavby. Usnesením stavebního úřadu ze dne 26. 2. 2021, č. j. MCP6 099453/2021, bylo řízení o dodatečném povolení stavby zastaveno. Následně bylo rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 22. 4. 2021, č. j. MCP6 184877/2021, stavebníkům nařízeno odstranění nepovolené stavby (dále též „rozhodnutí o odstranění stavby“). Stavebníci proti tomuto rozhodnutí podali odvolání; jeho zrušení se domáhali s odůvodněním, že dne 8. 5. 2021 podali novou (druhou) žádost o dodatečné povolení stavby. Žalovaný usnesením ze dne 13. 1. 2022, č. j. MHMP 55540/2022, řízení o odvolání stavebníků proti rozhodnutí o odstranění stavby podle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č.

500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) přerušil do doby pravomocného rozhodnutí o jejich žádosti o dodatečné povolení stavby (dále též „usnesení o přerušení řízení“); naznal totiž, že se jedná o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, jejíž vyřešení je pro rozhodnutí ve věci stěžejní.

[2] Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobkyně domáhala toho, aby soud žalovanému uložil ve lhůtě 7 dnů od právní moci rozsudku rozhodnout o odvolání stavebníků proti rozhodnutí o odstranění stavby. Namítala, že nová žádost o dodatečné povolení stavby je ze strany stavebníků obstrukcí. Zákon s jejím podáním nespojuje povinnost řízení o odstranění stavby přerušit; v řešené věci k tomu přitom nebyl dán žádný důvod. Žalovaný tedy neměl odvolací řízení až do doby rozhodnutí o druhé žádosti stavebníků o dodatečné povolení stavby přerušit, nýbrž ve věci bez zbytečného odkladu meritorně rozhodnout. Následně žalobkyně zdůraznila, že usnesení o přerušení řízení bylo vydáno až poté, co žalovanému marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání.

Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 18. 10. 2022, č. j. 3 A 24/2022-90 (dále jen „napadený rozsudek“), podanou žalobu zamítl. Shrnl, že podstatou sporu je otázka důvodnosti přerušení odvolacího řízení ve věci odstranění stavby; konstatoval přitom, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, má soud v řízení na ochranu proti nečinnosti povinnost se k žalobní námitce zabývat tím, zda řízení bylo přerušeno důvodně. Poukázal na to, že přerušením řízení o odstranění stavby z důvodu podání žádosti o dodatečné povolení stavby se již zabýval NSS v rozsudcích ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 As 407/2019-41, či ze dne 11. 8. 2022, č. j. 3 As 133/2020-38. Vyplývá z nich, že pokud opakovaná žádost o dodatečné povolení stavby byla podána až po uplynutí lhůty podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), tj. 30 dnů od zahájení řízení o odstranění stavby, není správní orgán povinen řízení o odstranění stavby přerušit; je však oprávněn tak učinit podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu, že výsledek řízení o dodatečné žádosti může mít vliv na řízení o odstranění stavby. Městský soud proto nepřisvědčil žalobní námitce, že přerušení řízení žalovaným bylo v rozporu s právními předpisy.

[4] Dále se městský soud zabýval tím, zda přerušení řízení bylo důvodné, neboť nelze akceptovat postup, jímž by správní orgán pouze kryl vlastní nečinnost. Zdůraznil, že první žádost o dodatečné povolení stavby stavební úřad ani věcně neprojednával, když řízení zastavil, protože stavebníci nedoložili potřebné podklady. V pořadí druhá žádost již nebyla blanketním podáním, nýbrž obsahovala doklady, kvůli jejichž absenci bylo předchozí řízení zastaveno; již z této skutečnosti lze dovozovat, že nová žádost není obstrukčního charakteru, tedy nebyla podána pouze s cílem oddálit nevyhnutelné pravomocné rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Soud přisvědčil tomu, že stavebníci měli předmětné podklady doložit již jako náležitost první žádosti o dodatečné povolení stavby; stavební úřad jim k tomu přitom poskytl prodlouženou lhůtu. Pouhá laxnost stavebníků však dle soudu nepostačuje k učinění závěru o zneužití procesního práva; muselo by se jednat o nepochybně účelové a záměrně obstrukční jednání, jež nesměřuje k zákonem předvídanému cíli. Soud naznal, že žalovaný svůj postup řádně odůvodnil tím, že stavební úřad druhou žádost akceptoval jako řádnou (sám ji nepovažoval za obstrukční), přičemž

pokračování

řízení přerušil záhy po vydání výzvy stavebního úřadu k doložení chybějícího souhlasu společenství vlastníků; to nelze považovat za účelové jednání s cílem zakrýt vlastní nečinnost, byť žalovanému již uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí. Městský soud proto shledal, že postup žalovaného, který přerušil odvolací řízení ve věci odstranění stavby, byl důvodný a v souladu se zákonem; aproboval totiž jeho názor, že je namístě vyčkat na rozhodnutí stavebního úřadu o žádosti o dodatečné povolení stavby, což se do vydání rozsudku nestalo.

II. Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Tvrdí, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť v podání ze dne 9. 3. 2022 uvedla, že usnesení o přerušení řízení žalovaný vydal až poté, co mu uplynula lhůta pro rozhodnutí ve věci, přičemž přerušením řízení nelze odůvodnit nečinnost žalovaného; tato námitka přitom byla vznesena ještě v jednoroční lhůtě pro podání žaloby. Městský soud ji sice v naraci zrekapituloval, avšak nijak se s ní nevypořádal; nezdůvodnil tedy, proč tuto skutečnost nepovažoval za relevantní. Nadto stěžovatelka uvádí, že takový právní názor je věcně nesprávný a rozporný s rozsudkem NSS ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20, který řešil otázku běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti v případě, kdy správní orgán řízení přeruší až poté, co mu uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka akcentuje, že lhůta pro podání nečinnostní žaloby je vázána na uběhnutí lhůty pro vydání rozhodnutí. Zároveň argumentuje tím, že pokud zákon dává správnímu orgánu k úvaze, zda z určitého důvodu správní řízení přeruší, pak v situaci, kdy mu již lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula, tak učinit nemůže.

[6] Dále stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že přerušení řízení bylo důvodné. Zdůrazňuje, že na začátku celé řešené situace byli stavebníci, kteří nerespektovali svou povinnost realizovat stavbu na základě veřejnoprávního povolení. Nelze připustit, aby stavebník mohl beneficium dodatečného povolení stavby zneužívat a opakovanými žádostmi neúměrně prodlužovat dobu, po kterou bude moci si obstarávat podklady, které měl mít k dispozici již před započatím stavby. Stěžovatelka poukazuje na to, že stavebníci podali první žádost o dodatečné povolení stavby již 16. 10. 2019; teprve poté, co bylo nařízeno odstranění stavby, podali 8. 5. 2021 znova (spolu s odvoláním proti odstranění stavby) novou žádost o dodatečné povolení stavby, přičemž ani k ní nepředložili všechny podklady (absentoval soukromoprávní titul k realizaci stavby). Žalovaný přesto usoudil, že je na místě vyčkat rozhodnutí o jejich opakované žádosti o dodatečné povolení stavby, i když po dobu více než dvou let nebyli schopni předložit stavebnímu úřadu všechny vyžadované podklady. Stěžovatelka je za takové situace přesvědčena, že postup stavebníků je obstrukční. Považuje za akceptování svévole, pokud jim správní orgány tolerují stavby zbudované bez veřejnoprávních povolení, jejichž dodatečné aprobace nebyli schopni dosáhnout; zdůrazňuje přitom, že se nejedná o stavbu po technické stránce složitou, která by vyžadovala zpracování obsáhlé dokumentace.

[7] Závěrem stěžovatelka brojí proti konstatování městského soudu, že jelikož má trvalé bydliště jinde, než se nachází předmětná stavba, měla doložit, jakým konkrétním způsobem je tvrzenou nečinností žalovaného zasaženo do jejích práv. Místo svého trvalého bydliště ovšem stěžovatelka považuje za nerozhodné; podstatné dle ní je, že je spoluvlastníkem pozemku, na němž byla nepovolená stavba provedena, v důsledku čehož je dotčení jejích práv zjevné. Ostatně místo trvalého pobytu je pouze evidenčním údajem nutně neodpovídajícím místu, kde se fakticky zdržuje. Nadto každý účastník správního řízení má právo, aby toto bylo ukončeno meritorním rozhodnutím v přiměřené době.

[8] Žalovaný uvedl, že se s napadeným rozsudkem plně ztotožňuje a navrhuje, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[10] Soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně posuzoval, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), neboť jen u takového rozhodnutí lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce; srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245. Kasační soud upozorňuje, že nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů musí být vykládána jako nemožnost přezkoumat dané rozhodnutí, tj. zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Stěžovatelka namítá, že se městský soud nevypořádal s tím, že na str. 2 svého podání ze dne 9. 3. 2022 označeného jako *reakce na výzvu soudu* (které se ovšem týkalo zejména problematiky označení žalovaného správního orgánu a úpravy žalobního petitu) poukázala na to, že „rozhodnutí o přerušení odvolacího řízení bylo vydáno již poté, co žalovanému marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání, a již z tohoto důvodu nemůže být usnesení o přerušení řízení překážkou pro to, aby soud žalobě vyhověl.“ Žádné konkrétní odůvodnění ve prospěch tohoto právního názoru však nevznesla; jednalo se tedy z její strany toliko o prosté tvrzení bez argumentů, s nimiž by bylo možno polemizovat. Městský soud tuto námitku zcela neignoroval, když konstatoval, že v postupu žalovaného, který přerušil řízení o odvolání proti rozhodnutí o odstranění stavby, neshledal účelové jednání s cílem zakrýt svou vlastní nečinnost, a to „ačkoliv odvolacímu orgánu již uběhla lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání“ (srov. odst. [41] napadeného rozsudku). Dle Nejvyššího správního soudu je tedy z kontextu odůvodnění zřejmé, že městský soud implicitně nepřisvědčil názoru stěžovatelky, že by uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí bylo samo o sobě důvodem nezákonnosti následného přerušení takového řízení. Stěžovatelce lze sice dát za pravdu v tom, že městský soud tento závěr nikde v napadeném rozsudku výslovně neodůvodňuje; současně je však třeba zdůraznit, že tak ve prospěch svého odlišného závěru neučinila v žalobě ani sama stěžovatelka. Kasační soud přitom poukazuje na to, že obsah a kvalita žaloby do značné míry předurčují nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu (přiměřeně srov. rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42). Zároveň platí, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy o tom, jak podrobně a kvalitně by mělo být rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která nadřízenému soudu znemožňuje jej věcně přezkoumat (srov. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Afs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že předmětná námitka stěžovatelky nezůstala zcela oslyšena, neboť je zjevné,

že městský soud skutečnost uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí reflektoval při svých úvahách o tvrzené nečinnosti žalovaného. Správnost a odůvodněnost jím zaujatého právního názoru přitom již není otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku a soud se jí bude zabývat níže.

[13] Podle § 81 odst. 1 s. ř. s. soud o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

[14] V řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu se tedy nerozhoduje podle skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jako je tomu u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale podle aktuálního skutkového stavu ke dni rozhodnutí soudu (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 683). Žaloba na ochranu proti nečinnosti totiž slouží k tomu, „aby nečinnost byla odstraněna, ať již faktickou činností správního orgánu, nebo exekucí provedením výroku rozhodnutí soudu. Tato žaloba naopak neslouží k tomu, aby se žalobce domohl akademického výroku o tom, že nečinnost tu případně v minulosti byla, ale v době rozhodování soudu již netrvá; taková žaloba musí být zamítnuta“ (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46).

[15] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 4. 2006, č. j. 6 Ans 2/2005-68, konstatoval, že „žaloba na nečinnost podle § 79 a násl. s. ř. s. je nedůvodná, pokud žalovaný správní orgán přerušil správní řízení, přičemž okolnosti, za nichž tak učinil, odpovídají požadavkům, které pro tento procesní postup předpisy o řízení před takovým orgánem stanoví (§ 29 odst. 1, § 40 odst. 1 správního řádu).“

[16] V rozsudku ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ans 8/2012-50, Nejvyšší správní soud připomněl, „že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s., viz také např. rozsudky ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008-62, ze dne 15. 3. 2010, č. j. 8 Ans 1/2009-72, č. 2258/2011 Sb. NSS, či č. j. 6 Ans 7/2012-35).“ Zároveň uvedl: „Bylo-li správní řízení o žádosti stěžovatele důvodně přerušeno, jak nyní potvrdil i Nejvyšší správní soud, městský soud správně nepřikázal správnímu orgánu, aby ve věci rozhodl. Případné průtahy v řízení, které předcházely rozhodnutí o přerušení řízení, nemohou na tomto závěru nic změnit.“

[17] V rozsudku ze dne 15. 6. 2021, č. j. 2 As 93/2021-34, kasační soud jednoznačně konstatoval, že „je-li tedy ke dni rozhodnutí soudu správní řízení přerušeno, soud nemůže vyhovět žalobě na ochranu proti nečinnosti s odkazem na předchozí nečinnost správního orgánu, ale má se zabývat důvodností samotného přerušení.“ Dále pak uvedl, že „podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20 (právě na něj se v nyní řešené věci odvolává stěžovatelka), přerušení správního řízení, k němuž došlo až po uplynutí lhůty pro rozhodnutí, nemá za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, a tudíž ani nijak neovlivňuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby. Tyto závěry však v projednávané věci nelze použít. Je nezbytné rozlišovat mezi posuzováním nečinnosti, resp. běhu lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, za účelem vyhodnocení včasnosti nečinnostní žaloby na straně jedné, a posuzováním nečinnosti za účelem věcného posouzení, zda ke dni rozhodnutí soudu nečinnost stále trvala, na straně druhé. V projednávané věci jde o druhý případ, a proto je v souladu se závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, č. j. 8 Ans 8/2012-50, nutné zopakovat a uzavřít, že ani případně

pokračování

průtahy v řízení, které předcházely rozhodnutí o přerušení řízení, nemohou nic změnit na tom, že je-li správní řízení důvodně přerušeno, nemůže soud správnímu orgánu přikázat, aby o věci rozhodl. Takovým výrokem by totiž mohl správní orgán postavit do neřešitelné situace, kdy je soudem nucen vydat rozhodnutí i za okolností, kde je podle zákona povinen řízení přerušit (např. navrhně-li to v řízení o žádosti sám žadatel).“

[18] Od výše citovaných závěrů se nehodlá Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě odchýlit. Žalovaný sice řízení přerušil podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu [tedy učinil tak na základě svého uvážení, nikoliv imperativu zákona], což ovšem ničeho nemění na tom, že i v tomto případě je rozhodující otázkou důvodnost takového úkonu (posuzovaná k okamžiku rozhodování soudu o nečinnostní žalobě), nikoliv skutečnost, že tak správní orgán učinil v situaci, kdy se toho času již dopouštěl nečinnosti. Kasační soud tedy konstatuje, že městský soud nepochybil, pakliže neshledal žalovaného (k okamžiku vydání svého rozhodnutí) nečinným toliko proto, že řízení o odvolání stavebníků přerušil až poté, co mu uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí v této věc; jak shora uvedeno, tento závěr není ani v rozporu se stěžovatelkou poukazovaným rozsudkem NSS ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 Ans 4/2012-20.

[19] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani následující námitce stěžovatelky, že přerušení řízení nebylo důvodné. Je pravdou, že primární příčinou řešené situace je skutečně pochybení stavebníků spočívající ve zbudování předmětné stavby bez příslušného povolení. Stejně tak se lze ztotožnit se stěžovatelkou prezentovanou tezí, že beneficium dodatečného povolení stavby nesmí být obstrukčně zneužíváno; otázkou však zůstává, zdali tomu tak bylo i v nyní projednávaném případě. Stěžovatelka především poukazuje na neúměrně dlouhou dobu, po kterou se řízení o odstranění stavby vede. Nejvyšší správní soud předesílá, že do jisté míry chápe její frustraci pramenící z toho, že první žádost o dodatečné povolení stavby byla podána již dne 16. 10. 2019 a přesto do okamžiku rozhodování městského soudu dne 18. 10. 2022 nebyla tato stavba dosud povolena, ani odstraněna; dle kasačního soudu je ovšem třeba reflektovat také to, do jaké míry jsou za tuto délku řízení skutečně odpovědní pouze stavebníci. Na jejich žádost sice byla lhůta pro doložení požadovaných podkladů k první žádosti o dodatečné povolení stavby prodloužena do 31. 7. 2020 (příslušné usnesení bylo k odvolání stavebníků pravomocně potvrzeno nadřízeným správním orgánem dne 2. 12. 2020), přesto řízení bylo pro vady žádosti stavebním úřadem zastaveno až 26. 2. 2021 (tedy po cca 3 měsících). Následně dne 22. 4. 2021 bylo nařízeno odstranění stavby. Ihned poté dne 8. 5. 2021 požádali stavebníci (znova) o dodatečné povolení stavby; teprve usnesením ze dne 10. 1. 2022 (tedy po více než 8 měsících) je však stavební úřad vyzval k odstranění vady jejich podání – předložení souhlasu spoluvlastníků dotčených pozemků k realizaci stavebního záměru. Stavebníci toto doložili stavebnímu úřadu dne 8. 3. 2022, avšak ten minimálně ke dni 11. 10. 2022 (tedy za dobu cca 7 měsíců) ve věci nerozhodl. Je proto zřejmé, že celkovou délku řízení o odstranění stavby (již dvakrát přerušeno žádostmi o její dodatečné povolení) nelze přičítat k tíži toliko stavebníkům (byť tito na tom samozřejmě mají podstatný podíl tím, že ke svým žádostem nedodali všechny zákonem vyžadované přílohy), nýbrž taktéž správním orgánům činícím své úkony se značnými prodlevami.

[20] Z hlediska stěžovatelkou tvrzené obstrukčnosti v pořadí druhé žádosti stavebníků o dodatečné povolení stavby považuje Nejvyšší správní soud za podstatné zdůraznit, že tito ve lhůtě stanovené jim stavebním úřadem doložili veškeré podklady pro vydání

rozhodnutí, včetně požadovaného souhlasu společenství vlastníků, v důsledku čehož stavební úřad dne 11. 4. 2022 oznámil zahájení řízení o dodatečné povolení stavby a za tímto účelem nařídil ústní jednání. I když tedy postup stavebníků bezpochyby nebyl rychlý ani efektivní, nakonec vedl k řádnému uplatnění žádosti o dodatečné povolení stavby, kterou sám stavební úřad zjevně nepovažoval za obstrukční, neboť po odstranění vad přikročil k jejímu věcnému projednávání; k okamžiku rozhodování městského soudu však toto řízení stále nebylo skončeno (srov. přípis žalovaného ze dne 11. 10. 2022). S ohledem na tuto skutečnost lze konstatovat, že podáním opakované žádosti o dodatečné povolení stavby neučinili stavebníci úkon, který by nesměřoval k dosažení jimi sledovaného legitimního cíle; jeho jediným účelem zjevně nebylo např. prosté oddalování vydání rozhodnutí ve věci či bezúčelné komplikování procesního postupu správního orgánu a dalších účastníků řízení. Přestože nikoliv optimálním, stále však zákonem aprobovaným postupem usilovali o dosažení svého kýženého cíle v podobě povolení předmětné stavby; v tom nelze bez dalšího spatřovat obstrukční jednání. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem městského soudu, že „jistě lze namítnout, že stavebníci měli tyto podklady doložit již v řízení o první žádosti o dodatečné povolení stavby, když stavební úřad jim k tomu poskytl prodlouženou lhůtu. Pouhá laxnost stavebníků však k závěru o zneužití procesního práva nestačí, muselo by se jednat o nepochybně účelové a záměrné obstrukční jednání, jež nesměřuje k zákonem předvídanému cíli“ (srov. odst. [40] napadeného rozsudku).

[21] Správní orgán má v případě situací dle § 64 odst. 1 správního řádu prostor pro úvahu, zda řízení přeruší. Žalovaný tak v projednávané věci učinil s odůvodněním, že aby „mohl rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby, je povinen v probíhajícím odvolacím řízení nejprve „vyřešit“ otázku podané opakované žádosti o dodatečné povolení těchto staveb. Odvolací správní orgán rozhodl vyčkat na výsledek opakovaného řízení o dodatečném povolení stavby, zahájeném dne 8. 5. 2021, v němž by teoreticky mohly být předmětné stavby dodatečně povoleny. Stavební úřad nařídí odstranění stavby provedené bez povolení nebo opatření stavebního úřadu, pokud tato stavba nebyla dodatečně povolena. V případě, že je stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Na výsledku řízení o dodatečném povolení stavby tedy závisí způsob rozhodnutí v řízení o odstranění stavby“ (srov. str. 3 usnesení o přerušení řízení). Dle kasačního soudu nelze takový postup považovat za akceptování svévole, jak tvrdí stěžovatelka, nýbrž důsledek připuštění toho, že stavebník může podat žádost o dodatečné povolení stavby ještě v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí o jejím odstranění (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34, ze dne 6. 5. 2020, č. j. 10 As 407/2019-41, či ze dne 11. 8. 2022, č. j. 3 As 133/2020-38). Nelze přisvědčit ani tomu, že správní orgány stavebníkům „černou“ stavbu beze všeho tolerují a zcela rezignovaly na zajištění stavu souladného s právními předpisy; řízení o odstranění stavby se stále vede, byť je aktuálně přerušeno. Pokud jde o stěžovatelčiny obecné výtky vůči samotnému institutu dodatečného povolování staveb, pak dle Nejvyššího správního soudu „je úvahou de lege ferenda, zda možnost dodatečného povolení stavby zákonodárce omezí či vůbec nepřipustí“ (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31).

[22] Konstatování městského soudu, že stěžovatelka měla doložit, jakým konkrétním způsobem je jí tvrzenou nečinností žalovaného zasaženo do jejích práv, jelikož má trvalé bydliště jinde, než se nachází předmětná stavba, ovšem již přisvědčit nelze. Nejvyšší správní soud má za to, že (nikým nerozporované) vlastnické právo stěžovatelky k podílu

pokračování

na dotčeném pozemku, na němž je zbudována nepovolená stavba, o jejíž odstranění, resp. dodatečné povolení jde, je naprosto dostatečnou skutečností pro její aktivní procesní legitimaci v řízeních týkajících se této stavby, a to včetně těch nečinnostních. Navíc stěžovatelka sama je účastníkem řízení, v němž dle jejího tvrzení k nečinnosti dochází. Nadto je třeba přisvědčit její argumentaci, že trvalé bydliště je toliko evidenčním údajem nutně neodpovídajícím místu, kde se fakticky zdržuje. Nejvyšší správní soud však považuje za rozhodující, že ze strany městského soudu se jednalo toliko o lakonickou (byť nesprávnou) poznámku na úplný závěr celého jím učiněného komplexního posouzení věci (srov. poslední větu odst. [41] napadeného rozsudku), které se opíralo o zcela jiné důvody, jež byly shora shledány zákonnými. Ostatně městský soud podanou žalobu neodmítl pro absenci aktivní žalobní legitimace stěžovatelky, nýbrž ji věcně projednal a zamítl pro její nedůvodnost. Toto konstatování městského soudu proto nemělo žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku, neboť i kdyby jej soud nevyslovil, nedospěl by k jinému výroku rozhodnutí.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto kasačním řízení úspěch; soud proto vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost; soud proto žalovanému nepřiznal náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. května 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu