



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **K. V.**, zast. Mg. Jiřím Kokešem, advokátem se sídlem náměstí T. G. Masaryka 153, Příbram, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2019, č. j. 142183/2019/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2021, č. j. 51 A 4/2020-22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Městský úřad v Dobříši, odbor výstavby a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“), zastavil usnesením ze dne 11. 6. 2019, č. j. MDOB 22594/2019/Tes, řízení o žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby zpevněné plochy a likvidace dešťových vod Rybníky na pozemcích par. č. XA, XB, XC, XD a XE v katastrálním území Rybníky podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Důvodem pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), bylo, že žalobkyně ve stanovené lhůtě nepředložila žádný z požadovaných podkladů pro dodatečné povolení stavby.

[2] Proti uvedenému usnesení stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání, které zamítl žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím a usnesení stavebního úřadu potvrdil. Neshledal, že by rozhodnutí stavebního úřadu bylo neurčité a vnitřně rozporné, tedy nepřezkoumatelné. Přisvědčil závěru, že žalobkyně nedodala i přes výzvu stavebního úřadu jediný podklad nezbytný k žádosti o dodatečné povolení stavby. Současně uvedl, že žalobkyně a její zástupce, ale i další zúčastněné osoby a jejich zástupci, se snaží v průběhu času o vyvolání zmatečnosti a pomocí průtahů v řízení znesnadnit stavebnímu úřadu rozhodování ve věci samé. Nepřisvědčil ani námitce, že předmětná stavba nevyžaduje podle stavebního zákona stavební povolení.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou, kterou zamítl krajský soud nyní napadeným rozsudkem. Napadená správní rozhodnutí dle krajského soudu nejsou nepřezkoumatelná, žalovaný se vyjádřil k podstatě prvostupňového rozhodnutí, ztotožnil se s nosným závěrem usnesení stavebního úřadu, čímž implicitně reagoval na odvolací námitky žalobkyně tak, že je neshledal důvodnými. V reakci na námitku žalobkyně, že v dané věci se jednalo pouze o stavební úpravy, a proto předmětná stavba nevyžadovala stavební povolení, krajský soud upozornil na rozdíly mezi řízením o odstranění stavby a řízením o dodatečném povolení stavby, přičemž poukázal na smysl a účel řízení o dodatečném povolení stavby. V posuzované věci bylo napadené rozhodnutí vydáno v rámci řízení o dodatečném povolení stavby iniciovaném na žádost žalobkyně, která současně od počátku argumentovala tím, že stavba nevyžaduje stavební povolení. Taková procesní strategie nemůže vést ke kýženému cíli – dodatečnému povolení stavby. Stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby právě z důvodu jejího provedení bez stavebního povolení. Podáním žádosti o dodatečné povolení stavby vyjádřila žalobkyně vůli zhojit vadu – absenci stavebního povolení. Žalobkyně tedy volila postup, který svou argumentací zároveň vyvracela. Námitku, že předmětná stavba nevyžaduje stavební povolení, tak měla žalobkyně uplatnit v rámci řízení o odstranění stavby, v opačném případě postrádá podání žádosti o dodatečné povolení stavby jakýkoliv smysl.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelkou tvrzená nezákonnost napadeného rozsudku spočívá v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesouhlasí se závěry krajského soudu, že se měla bránit uplatněnými námitkami v rámci řízení o odstranění stavby, a že uplatněné námitky nejsou pro řízení o dodatečném povolení stavby relevantní.

[6] Dodatečně povolovaná stavba není dle stěžovatelky stavbou podle § 2 odst. 3 stavebního zákona, nýbrž stavební úpravou, a tedy nevyžaduje stavební povolení. Stavební úřad nesprávně zahájil řízení o odstranění stavby, neboť se nejedná o stavbu.

[7] Žádost o dodatečné povolení stavby stěžovatelka podala z důvodu právní opatrnosti, jelikož stavební úřad uváděl, že se jedná o stavbu podle stavebního zákona.

pokračování

Stěžovatelka byla postupem stavebního úřadu a žalovaného fakticky donucena podat žádost o dodatečné povolení stavby. Zastavením řízení bylo zasaženo do jejích práv.

[8] Žalovaný ve vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou, stěžovatelka ani na výzvu nedoložila potřebné podklady pro vedení řízení. Důkazní břemeno v řízení o dodatečném povolení stavby tíží právě stavebníka, a to vzhledem k provedení stavby bez příslušného povolení. Uzavřel, že navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a že stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, namítaných důvodů, včetně důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí správních orgánů o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby, a to z důvodu nedoložení zákonem stanovených podkladů.

[12] 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.*

[13] 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. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.*

[14] Nejvyšší správní soud považuje za nutné, ačkoliv tak učinil již krajský soud v napadeném rozsudku, a i žalovaný ve svém rozhodnutí, vymezit rozdíly mezi řízením o odstranění stavby a řízením o dodatečném povolení stavby.

[15] Nejvyšší správní soud se povaze řízení o dodatečném povolení stavby věnoval ve své předchozí rozhodovací činnosti již mnohokrát. V rozsudku ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33, odst. [12], konstatoval, že: „pro dodatečné povolení stavby zákon konstruuje speciální řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy specifickým prostředkem navázaným na řízení o odstranění stavby, pomocí něhož lze zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu nebo je postavena bez takového rozhodnutí. Řízení o odstranění stavby a řízení o jejím dodatečném povolení spolu velmi úzce souvisí. Řízení o odstranění stavby je řízením prvotním, obligatorním, které musí být, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky, zahájeno vždy. Řízení o dodatečném povolení stavby je naproti tomu řízením fakultativním, neboť záleží pouze na žádosti stavebníka (a splnění dalších zákonných podmínek), zda bude zahájeno a vedeno“ (obdobně rozsudky NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, a ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, odst. [11]).

[16] Hlavním účelem řízení o odstranění stavby je odstranění staveb prováděných či provedených bez příslušného rozhodnutí nebo souhlasu stavebního úřadu podle stavebního zákona. Zatímco účelem řízení o dodatečném povolení stavby je zhojení takové vady – absence povolení, avšak pouze za zákonem stanovených předpokladů (srov. § 129 odst. 3 stavebního zákona, obdobně rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2023, č. j. 4 As 429/2021-36, odst. [22]). Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že nelze směřovat předmět, povahu a účel těchto dvou řízení (srov. bod 17. napadeného rozsudku).

[17] Řízení o odstranění stavby, které není předmětem nyní souzené věci, bylo stavebním úřadem zahájeno právě z důvodu absence stavebního povolení. V nyní souzené věci bylo rozhodnutí žalovaného vydáno v rámci řízení o dodatečném povolení stavby zahájeného na základě žádosti stěžovatelky. Stěžovatelka od počátku argumentuje tím, že žádost podala pouze z opatrnosti, jelikož stavba na předmětných pozemcích nevyžadovala stavební povolení. Podání žádosti o dodatečné povolení stavby ovšem v takovém případě nemohlo sledovat pravý smysl a účel řízení o dodatečném povolení stavby, jelikož jak opakovaně uvedl Nejvyšší správní soud, je účelem tohoto řízení: „zhojení stavu spočívajícího v nerespektování zákona stavebníkem pod podmínkou, že dodatečně povolovaná stavba není v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací ani s cíli a záměry územního plánování“ (rozsudek NSS č. j. 4 As 429/2021-36, odst. [22]). Podáním žádosti vyjádřila stěžovatelka vůli zhojit vadu spočívající v absenci povolení. Též stěžovatelka sama v průběhu správního řízení uvedla (č. l. 7 spisu správního orgánu prvního stupně), že: „výslovně prohlašuje, že je to ona, kdo je stavebníkem výše uvedené stavby“. Argumentace stěžovatelky a její procesní postup se tedy míjí s účelem řízení o dodatečném povolení stavby a jsou protichůdné. Nejvyšší správní soud proto argumentaci, že dotčená stavba vůbec není stavbou, považuje za ryze účelovou.

[18] Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020-42, že: „samotná možnost požádat o dodatečné povolení stavby představuje pro stavebníka či vlastníka stavby výhodu v situaci, kdy porušil zákon a realizoval stavbu bez příslušných veřejnoprávních aktů, anebo v rozporu s nimi. Všechny uvedené procesní prostředky ovšem předpokládají aktivitu stavebníka“, a tedy je evidentní, že pro eventuální úspěch v řízení

pokračování

o dodatečném povolení stavby je nezbytná aktivita stavebníka. Tvrzení stěžovatelky, že žádost o dodatečné povolení stavby podala pouze z důvodu právní opatrnosti, proto neobstojí. Jak již výše uvedl Nejvyšší správní soud, řízení o dodatečném povolení stavby navazuje na řízení o odstranění stavby, přitom záleží jen a pouze na stavebníkovi, zda žádost zahajující takové řízení podá. Stěžovatelka tuto žádost podala, takže správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, jestliže o ní rozhodly, přičemž pro posouzení věci nejsou rozhodující důvody, proč tak stěžovatelka učinila.

[19] Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že zastavením řízení bez předchozího posouzení její žádosti bylo stavebním úřadem zasaženo do jejích práv. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že: „*je na stavebníkovi, aby prokázal splnění podmínek vyplývajících z § 129 odst. 3 stavebního zákona, tedy důkazní břemeno k prokázání splnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby leží na stavebníkovi a ten je povinen předložit podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. V řízení o dodatečném povolení stavby není stavebník nepovolené stavby oproti klasickému stavebnímu řízení zvýhodněn a práva účastníků řízení o dodatečném povolení stavby nejsou slabší než práva účastníků řádného stavebního řízení*“ (rozsudek NSS č. j. 4 As 429/2021-36, odst. [22], obdobně též rozsudky ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32, a č. j. 6 As 207/2014-36, odst. [10]). Jestliže stavebník potřebné podklady ani na výzvu nepředloží, což ostatně stěžovatelka v kasační stížnosti nerozporuje, stavebnímu úřadu nezbyvá nic jiného než řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

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

V Brně dne 7. září 2023

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu