



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **D. Ch.**, zastoupen Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 7. 2022, č. j. 51 A 2/2021-36,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 30. 10. 2020, č. j. KUJCK 133197/2020 (dále též „napadené rozhodnutí“) žalovaný dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Jindřichův Hradec (dále též „stavební úřad“) ze dne 11. 5. 2020, č. j. VÚP/19825/20/Bb (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo rozhodnuto podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu o zastavení řízení o žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby ze dne 4. 11. 2019, resp. souboru staveb označených jako „*Stavby sloužící k rekreaci – dřevěný srub, treehouse – stromový dům, dřevěná chata, sauna, doplňkové stavby, částečné dřevěné ohrazení areálu na pozemku st. p. X, p. č. Xv k. ú. V.*“. Důvodem pro zastavení řízení byla skutečnost, že žalobce byl dne 14. 11. 2019 marně vyzván k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby ve lhůtě do 30. 3. 2020. Žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil vady žádosti, které bránily v řízení, když nedoložil projektovou dokumentaci zpracovanou oprávněnou osobou, dle které by mimo jiné prokázal, že je stavba v souladu s územně plánovací dokumentací.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

[3] Krajský soud předně posoudil otázku (ne)správně vymezeného předmětu řízení. Předmět řízení o žádosti o dodatečné stavební povolení je ve výhradní dispozici žalobce. Žalobce nemůže žádat o dodatečné povolení staveb, o kterých není vedeno řízení o jejich odstranění. Na druhou stranu je však pouze na něm, zda požádá o dodatečné povolení všech staveb, či pouze některých. Skutečnost, zda je stavba provedena v souladu se zákonem, má stavebník tvrdit a prokázat v řízení o odstranění stavby. Chtěl-li žalobce brojit proti vymezení předmětu řízení o odstranění stavby, musí tak činit právě v řízení o odstranění stavby, a to, jakým způsobem postupoval stavební úřad v řízení o odstranění stavby, proto nelze v tomto řízení přezkoumávat. Eventuální změna předmětu řízení o odstranění stavby nadto nemůže žalobce zkrátit na jeho právu podat novou žádost o dodatečné stavební povolení. Jakkoli správní orgán „zjednodušil“ předmět řízení co do označení staveb, o kterých je rozhodováno, oproti znění samotné žádosti, je zřejmé, že rozhodoval o žádosti žalobce ze dne 4. 11. 2019. Poukaz žalobce na případnou iniciaci změny územního plánu je pak pro posouzení důvodnosti podané žaloby zcela bez významu. Pro posuzovanou věc je zásadní, že žalobce ve stanovené lhůtě nedodal správnímu orgánu žádné podklady pro rozhodnutí ve věci, žádost neobsahovala zákonem stanovené podstatné náležitosti. Proto bylo řízení zastaveno. Vzhledem k absenci podkladů nebylo možné žádost projednat, přičemž o důsledcích neodstranění vad žádosti ve stanovené lhůtě byl žalobce řádně poučen.

[4] Následně se krajský soud zabýval namítanou nepřiměřeností lhůty stanovené k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad neprojedná žádost, ke které není připojena příslušná dokumentace, resp. takové řízení zastaví. Vzhledem k tomu, že k podání žádosti je ze zákona stanovena relativně krátká lhůta, správní orgán postupem dle § 111 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavení zákon (dále též „stavební zákon“) vyzve stavebníka k doplnění žádosti a řízení přeruší. Stavební úřad usnesením stanovil přiměřenou lhůtu k doplnění žádosti, a to v délce 4 měsíců. Žalobce mohl předvídat, zda bude ve stanovené lhůtě schopen předložit veškeré obligatorní podklady žádosti. V opačném případě měl stavební úřad včas požádat o prodloužení stanovené lhůty. Tu lze prodloužit pouze za předpokladu, že je žádost podána před uplynutím původně stanovené lhůty. Připustil však, že ve výjimečných případech mohou správní orgány akceptovat i opožděnou žádost. Žalobce však podal žádost opožděně a tuto řádně neodůvodnil.

[5] K námitce nesprávného postupu stavebního úřadu, který rozhodl o žádosti o dodatečné povolení stavby, aniž by provedl ohledání na místě podle § 129 odst. 2 stavebního zákona krajský soud stručně uvedl, že tato povinnost připadá do úvahy až v okamžiku, kdy má stavební úřad k dispozici veškerou projektovou dokumentaci související s podanou žádostí. Na místě samém ji pak porovná se skutečným stavem stavby a případně odstraní vzniklé pochybnosti.

pokračování

III.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Považuje za nesprávný závěr soudu, kterým aproboval postup správních orgánů při vymezení předmětu řízení. Nedostatečně vymezený předmět řízení představuje natolik podstatnou vadu, že způsobuje nezákonnost usnesení, jímž stavební úřad vyzval k doplnění žádosti o dodatečné stavební povolení. Nadto nesprávně vymezený (zjednodušený) předmět řízení stavebnímu úřadu vytkl i žalovaný. Předmět řízení o dodatečném povolení stavby je vymezován žádostí, přičemž tento je ještě „ohraňčen“ předmětem řízení o odstranění stavby. Stavební úřad je pak v řízení o dodatečném povolení povinen respektovat vymezení předmětu řízení tak, jak je vymezen v žádosti a není oprávněn jej zjednodušovat do takové míry, že z něj není patrné, jakých staveb se řízení týká. V průběhu řízení proto musí být dostatečně určité, jaké stavby či části staveb jsou posuzovány. Usnesení stavebního úřadu je tak v rozporu s § 68 správního řádu, neboť je ve výroku nejasně uvedeno řešení otázky, která má být předmětem řízení. Vlivem tohoto zjednodušení pak není např. jasné, zda stavební úřad rozhodl o celém předmětu řízení, který byl vymezen v žádosti o dodatečné povolení. Proto zjednodušení předmětu řízení mělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Pouze odkázal na vyjádření k podané žalobě, na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na obsah správního spisu. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Podstatou sporu je, zda správní orgány dostatečně vymezily předmět řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby a zda jimi provedené vymezení předmětu řízení mělo vliv na zákonnost prvostupňového, resp. napadeného rozhodnutí.

[12] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad „*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*“. Dle odst. 2 téhož ustanovení „*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 dodatečné 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“.

[13] 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.

[14] Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20).

[15] Stěžovatelovy námitky se vztahují toliko k vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby. Krajskému soudu vytýká, že překlenul jeho výhrady k „zjednodušení“ předmětu řízení o dodatečném povolení stavby. Šlo tedy o to, zda vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby bylo v průběhu řízení natolik určité, aby bylo stěžovateli bezpečně zřejmé, co měl k výzvě správního orgánu doplnit. Zcela jinou otázkou však bylo, jak byl případně vymezen předmět řízení o odstranění stavby. Tuto otázku ostatně stěžovatel zmiňuje jaksi mimoděk, v návaznosti na dílčí výhrady žalovaného v žalobou napadeném rozhodnutí. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu je třeba tyto roviny vnímat samostatně, neboť pouze první z nich má bezprostřední dopad na závěr o důvodnosti nyní podané kasační stížnosti.

[16] V oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 30. 9. 2019, č. j. VÚP/47485/19/Bb, správní orgán prvního stupně vymezil stavbu tak, že jde o stavby sloužící k rekreaci na pozemku st. p. X, parc. č. X v katastrálním území V. V rozhodnutí následuje popis předmětných staveb. Pro účely tohoto rozhodnutí postačí konstatovat, že tento popis obsahuje nejen výčet a pojmenování jednotlivých staveb (dřevěný srub, „treehouse“, dřevěná chata, sauna, doplňkové stavby, částečně dřevěné ohrazení areálu, přístup po účelové komunikaci, ale i další relativně podrobný popis toho, co těmito označeními správní orgán rozumí a jeho podrobnější popis (např. u doplňkových staveb se uvádí, že je jimi myšlena pergola, venkovní sprcha, otevřené ohniště atd.). V poučení pak správní orgán poučil stěžovatele, že má možnost podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení

pokračování

žádost o dodatečné povolení stavby. Ve správním spise následuje žádost o dodatečné stavební povolení, adresovaná správnímu orgánu dne 4. 11. 2019, ve které je stavba specifikována jako: „stavby sloužící k rekreaci – dřevěný srub, treehouse – stromový dům, dřevěná chata, sauna, doplňkové stavby, částečné dřevěné ohrazení areálu na pozemku st. p. X, p. č. X v k. ú. V.“. Ve výzvě k doplnění předložené žádosti ze dne 14. 11. 2019 je stavba vymezena jako „stavby sloužící k rekreaci na p. č. X k. ú. V. na pozemku st. p. X, parc. č. X v katastrálním území V. Obdobně je předmět řízení vymezen v rozhodnutí ze dne 11. 5. 2020.

[17] Lze proto konstatovat, že stěžovatel v žádosti o dodatečné povolení stavby vymezil předmět řízení v zásadě obdobně, jak předtím učinil stavební úřad v řízení o nařízení odstranění stavby. Zejména vymezení parcel, na nichž se předmětné stavby nacházejí, jakož i jejich označení v souvislosti s jejich odstraněním a dodatečným povolením, nezavdávají žádných pochyb o tom, co bylo předmětem řízení o dodatečném povolení stavby a čeho se mělo požadované doplnění podkladů týkat. Předmět řízení o žádosti o dodatečném povolení stavby je ve výhradní dispozici žadatele. Z povahy věci nelze o toto povolení žádat ke stavbám, o nichž není vedeno řízení o jejich odstranění. Je-li vlastník stavby přesvědčen, že stavba byla postavena v souladu se zákonem, a proto nemůže být nařízeno její odstranění, nemusí o dodatečné povolení takové stavby žádat. Jak správně zdůraznil krajský soud, je čistě na žadateli, pro které stavby požádá o dodatečné povolení stavby. Tomuto přístupu odpovídá i konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 27. 1. 2010, č. j. 1 Ans 9/2009-87, ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117 nebo ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36). Je to tedy právě stavebník, kdo je povinen tvrdit a prokázat v řízení o odstranění stavby, že je tato postavena v souladu se zákonem, což učiní tak, že získá potřebná povolení stavby (za předpokladu, že jsou třeba). Z judikatury rovněž vyplývá, že v řízení o odstranění stavby stavebník *„může namítat jen nesplnění podmínek upravených v ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy že stavbu prováděl v souladu s rozhodnutím vydaným podle stavebního zákona nebo že stavba byla dodatečně povolena.“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, č. j. 7 As 154/2012-26).

[18] Ačkoliv žalovaný upozornil v žalobou napadeném rozhodnutí na jisté zjednodušení předmětu řízení, učinil tak nad rámec věci samé, neboť jeho výhrady mířily k vymezení učiněnému v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby, nikoli k řízení a rozhodnutí ohledně jejich dodatečného povolení. Odvolací orgán v oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby postrádal úvahu, zda realizace takto relativně podrobně označených staveb vyžadovala rozhodnutí podle stavebního zákona či opatření nebo jiný úkon takové rozhodnutí nahrazující. Pro rozhodnutí v této věci netřeba podrobnější úvahy, zda se výhrada žalovaného skutečně týká řádného vymezení předmětu řízení o odstranění stavby či zda se již jedná o věcné naplnění podmínek pro případné kladné rozhodnutí o odstranění stavby. Podstatné podle přesvědčení kasačního soudu je, že vymezení staveb, o nichž bylo zahájeno řízení o jejich odstranění, bylo natolik určité, že stěžovatel věděl, ohledně kterých staveb má zahájit řízení o jejich dodatečném povolení a toto jeho vědomí nemohlo být zpochybněno ani pozdějším částečným zjednodušením jejich specifikace ve výzvě k doplnění žádosti či v rozhodnutí o zastavení řízení. Stěžovatel sám připustil, že předmět řízení o dodatečném povolení stavby je vymezován žádostí a dále je ještě „ohraničen“ předmětem

řízení o odstranění stavby. Měl-li tedy za to, že byl předmět řízení „zjednodušen“ do takové míry, že z něj není patrné, jakých staveb se řízení týká, měl to namítat již v řízení o nařízení odstranění stavby ještě předtím, než bylo přerušeno.

[19] Ze správního spisu je bezpečně zřejmé, že stěžovatel si byl vědom, jaké dokumenty má předložit, neboť dne 8. 4. 2020 žádal o prodloužení lhůty k doplnění požadované dokumentace a výslovně uvedl, že projektovou dokumentaci staveb doloží (č. l. 17 správního spisu). V postupu žalovaného proto Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, neshledal vady, které by mohly zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatele. Postup stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby nelze v řízení o dodatečném povolení stavby přezkoumávat a jeho tvrzené nedostatky nelze rovněž kvalifikovat jako případnou příčinu toho, že stěžovatel v řízení o dodatečném povolení stavby nesplnil své povinnosti – nepředložil požadovanou projektovou dokumentaci.

[20] Zbývá poznamenat, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že správní spis bude stavebnímu úřadu vrácen a tento bude *„povinen pokračovat v řízení o nařízení odstranění stavby. V tomto řízení pak musí mít stavební úřad za prokázané, které stavby byly provedeny bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo bez jiného úkonu toto rozhodnutí nabrazující (anebo v rozporu s ním). Toto musí být postaveno najisto, přičemž v případě nutnosti musí stavební úřad „dodefinovat“ předmět řízení.“*

[21] Lze tedy zopakovat, že stěžovatel nesplnil v řízení o dodatečném povolení stavby svoji povinnost, neboť k žádosti nepřipojil potřebné údaje a podklady. Proto byl usnesením vyzván ke jejich doplnění ve stanovené lhůtě. Ze správního spisu je bezpečně zřejmé, že správní orgán rozhodoval o žádosti stěžovatele doručené správnímu orgánu dne 4. 11. 2019. Vzhledem k absenci podkladů nebylo možné stěžovatelovu žádost projednat, neboť pouze na podkladě samotné žádosti nebylo možné posoudit splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, včetně posouzení souladu takové stavby s územně plánovací dokumentací. Stavebnímu úřadu tak nezbylo než v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení zastavit.

[22] Zbývá poznamenat, že ačkoliv stěžovatel požádal o prodloužení lhůty k doplnění žádosti, učinil tak 9 dní poté, co lhůta k odstranění vad žádosti marně uplynula. Stavební úřad může na žádost stavebníka lhůtu prodloužit (§ 39 odst. 2 správního řádu), z povahy věci však za předpokladu, že sama žádost je podána před uplynutím původně stanovené lhůty. Za výjimečných okolností mohou správní orgány přijmout i opožděnou žádost o prodloužení lhůty, nicméně takové okolnosti v uvedeném případě stavební úřad neshledal. Neshledává je ani zdejší soud, neboť stěžovatel svoji žádost v tomto ohledu podrobněji neodůvodnil.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch

pokračování

neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. září 2023

David Hipšr
předseda senátu