



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Mrákoty a Vojtěcha Šimíčka ve věci žalobce: **Ing. J. D.**, zastoupeného advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., Slavíkova 23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) JUDr. A. V., II) P. V.**, proti rozhodnutím ze dne 20. 3. 2023, čj. MHMP 532311/2023, sp. zn. S-MHMP 385402/2022/STR, a čj. MHMP 481878/2023, sp. zn. S-MHMP 385385/2022/STR, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2023, čj. 10 A 84/2023-53,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2023, čj. 10 A 84/2023-53, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2023, čj. MHMP 532311/2023, sp. zn. S-MHMP 385402/2022/STR, a čj. MHMP 481878/2023, sp. zn. S-MHMP 385385/2022/STR, **se ruší** a věci **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 30 602 Kč do rukou jeho advokáta, JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] NSS v této věci řeší dodatečné povolení stavby oplocení. Protože správní orgány vyzvaly stavebníka k odstranění vad žádostí, aniž tyto vady ve výzvách upřesnily, NSS zrušil jejich rozhodnutí a vrátil věc magistrátu k upřesnění výzev.

1. Popis věci

[2] Žalobcova matka, V. D., oplotila v roce 2014 východní, západní a jižní stranu svého tehdejšího pozemku parcelního č. XA v katastrálním území T., aniž k tomu měla povolení. Úřad městské části Praha 8 stavbu oplocení dodatečně povolil. Magistrát hlavního města Prahy ale toto povolení zrušil, protože úřad nezahájil nejprve řízení o odstranění stavby. Úřad proto věc znovu projednal a vyzval V. D. a J. D. (nynějšího žalobce, který se mezitím stal spoluvlastníkem pozemku) k doplnění žádosti o dodatečné povolení. D. ale žádost včas nedoplňovali, a tak úřad řízení zastavil. Tento postup potvrdil i magistrát v odvolacím řízení.

[3] D. poté posunuli oplocení blíže k jižní hranici svého pozemku a znovu požádali o dodatečné povolení stavby. Úřad vedl zvlášť řízení o východní, západní a jižní části oplocení. V srpnu 2021 vyzval D., aby své žádosti doplnili. Protože to ale ani v prodloužené lhůtě neudělali, řízení v prosinci 2021 zastavil. D. se proti tomu odvolali. Magistrát postup úřadu potvrdil a odvolání zamítl. Výzvy k odstranění vad podle něj nebyly neurčité, neboť správní orgány už v přecházejícím řízení dostatečně vysvětlily, jaké konkrétní podklady mají D. předložit. Dodatečnému povolení navíc bránila služebnost chůze a jízdy v rozsahu dvou metrů po celé jižní straně pozemku ve prospěch manželů V..

[4] Žalobce, J. D., se bránil proti těmto rozhodnutím u Městského soudu v Praze. Městský soud spojil žaloby proti rozhodnutím o *východní a západní části oplocení* a zamítl je nyní napadeným rozsudkem. (O *jižní části oplocení* rozhodl v řízení vedeném pod sp. zn. 18 A 39/2023.)

[5] Výzvy k odstranění vad nebyly podle městského soudu neurčité. Úřad v nich sice neuvedl konkrétní vady, ty však byly zřejmé z předcházejícího správního řízení. Magistrát navíc sám popsaly vady v rozhodnutí týkajícím se západní části oplocení, čímž zhojil případnou nekonkrétnost výzvy. V rozhodnutí týkajícím se východní části oplocení tyto vady sice nepopsal, bylo by však formalistické a procesně nevhodné toto rozhodnutí kvůli tomu rušit, neboť magistrát by do svého rozhodnutí jen zkopíroval dva odstavce z dřívějšího rozhodnutí. Přístup pana D. navíc svědčí spíše o jeho snaze konzervovat současný stav než dosáhnout dodatečného povolení staveb. Jinak by už vady dokumentace dávno zhojil.

[6] Nezákonnost napadených rozhodnutí nezpůsobilo ani to, že magistrát potvrdil zastavení řízení i z důvodu existence služebnosti u jižní strany pozemku D., byť tato otázka patří do věcného posouzení. Služebnost byla navíc v době rozhodnutí magistrátu potvrzena také rozsudkem městského soudu, a tak magistrát mohl z této skutečnosti důvodně vycházet, i když Nejvyšší soud tento rozsudek později zrušil.

2. Kasační řízení

[7] J. D. podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost (NSS jej proto nadále bude označovat jako *stěžovatele*). Trvá na tom, že řízení o dodatečném povolení stavby nebylo možné zastavit kvůli neodstranění vad, protože ve výzvách nebyly tyto vady upřesněny. I když městský soud tuto chybu uznal, snažil se ji ospravedlnit tím, že stěžovatel byl s vadami seznámen v předcházejících řízeních; tím ale popřel § 45 odst. 2 správního řádu.

pokračování

Správní řízení nebylo možné zastavit ani kvůli údajné služebnosti, žádost bylo možné z tohoto důvodu jen zamítnout. Nejvyšší soud pak zrušil rozsudek, který služebnost potvrzoval. To vše potvrdil i městský soud. Přesto ale správní rozhodnutí nezrušil.

[8] Magistrát souhlasil se závěry městského soudu. Stěžovatel byl v předcházejících řízeních seznámen s konkrétními vadami dodatečně povolovaného oplocení, a proto musel vědět, jaké vady má nyní zhojit. Poznámka magistrátu o služebnosti pak neměla vliv na zákonnost zastavení řízení. I kdyby ale NSS dospěl k opačnému závěru, vedlo by to jen k vypuštění této části z odůvodnění.

[9] Manželé V.(osoby zúčastněné na řízení) popsali průběh toho řízení a řízení civilní a trestní, ve kterých se brání proti tomu, že jim D. zahradili jediný přístup k jejich rodinnému domu. Podle nich byly dány důvody pro zastavení řízení o dodatečném povolení staveb oplocení, a proto je magistrát správně zastavil. Stěžovatel přitom stavební řízení úmyslně protahuje. Jeho jednání je tedy zneužitím práva a nemělo by požívat právní ochrany.

[10] Stěžovatel se v replice vyjádřil k okolnostem a výsledkům civilního a trestního řízení a řízení před katastrálním úřadem. Repliku později doplnil také o vysvětlení, proč musel svůj pozemek oplotit. Poukázal také na rozsudek ze dne 16. 1. 2024, čj. 1 As 202/2023-47. NSS v něm zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí magistrátu týkající se jižní strany oplocení a věc vrátil magistrátu k dalšímu řízení. Ve výzvě k odstranění vad totiž nebyly dostatečně upřesněny vady, které mají D. napravit. Podle stěžovatele se závěry NSS použijí i v této věci.

[11] Podle A. V. by se závěry rozsudku 1 As 202/2023 naopak použít neměly, neboť soud vycházel z nepřiléhavé judikatury. Pravdivé není ani stěžovatelovo vysvětlení, proč musel svůj pozemek oplotit. Jen tím omezil přístup na pozemek manželů V.. Stěžovatel kromě toho teď zasypává svůj pozemek hlínou, aby opticky snížil výšku oplocení.

[12] Stěžovatel i A. V. se poté ještě několikrát vyjádřili k možnému použití rozsudku 1 As 202/2023 a k novým civilním rozhodnutím, případně zopakovali své námitky.

3. Právní hodnocení

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Stavební úřad v reakci na žádost o stavební povolení přezkoumá samotnou tuto žádost a připojené podklady tak, aby zjistil, zda lze podle nich stavbu provést. Zejména ověří, zda je projektová dokumentace úplná, přehledná a přiměřeně řeší obecné požadavky na výstavbu. Pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění [§ 111 odst. 2 písm. b) a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. V řízení o dodatečném povolení stavby se postupuje přiměřeně podle pravidel právě uvedených (§ 129 odst. 2 stavebního zákona).

[15] Správní orgán poskytne v souvislosti se svým úkonem přiměřené poučení dotčené osobě o jejích právech a povinnostech, pokud je to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné (§ 4 odst. 2 správního řádu).

[16] Pokud žádost nemá předepsané náležitosti nebo trpí jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění. K tomu mu poskytne přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě (§ 45 odst. 2 správního řádu).

[17] Správní orgán zastaví řízení o žádosti, pokud žadatel neodstranil v určené lhůtě podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu].

[18] V této věci jde o otázku, zda magistrát správně zastavil řízení o dodatečném povolení stavby *východní a západní části oplocení* pozemku D.. První senát NSS už dříve rozhodoval o *jižní části oplocení* rozsudkem ze dne 16. 1. 2024, čj. 1 As 202/2023-47, a nyní rozhodující desátý senát na jeho závěry navazuje. Správní orgány se totiž dopustily v tomto i předchozím případě stejné vady řízení – stěžovatele vyzvaly k odstranění vad, aniž tyto vady ve výzvách upřesnily.

[19] Úřad městské části Praha 8 stěžovatele vyzval (výzva ze dne 4. 8. 2021 se týkala západní části oplocení, výzva ze dne 6. 8. 2021 pak východní části), aby doplnil své žádosti o „*dokumentaci stavby, jejíž rozsah a obsah bude v souladu s přílohou č. 1 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů. Z dokumentace musí být jednoznačně zřejmý rozsah předmětu řízení. Tento požadavek vyplývá z ustanovení § 86 stavebního zákona. Zároveň musí být v dokumentaci uveden soulad stavby s platnými předpisy (§ 129 odst. 3 stavebního zákona)*“. Výzvy pak odůvodnil tím, že předložená dokumentace stavby nebyla úplná, a tak z ní nebylo možné ověřit skutečný stav stavby a soulad s platnými předpisy.

[20] NSS shledal, stejně jako městský soud, že takto formulované výzvy k odstranění vad neobsahovaly dostatečně konkrétní popis nedostatků žádosti. NSS je ale na rozdíl od městského soudu přesvědčen, že napadené rozhodnutí je proto třeba zrušit.

[21] Řízení lze zastavit pro neodstranění vad žádosti, jen pokud předcházející výzva byla formulována natolik určitě a srozumitelně, aby z ní žadatel mohl zjistit, které listiny přiložené k žádosti nevyhovují požadavkům správního orgánu a jak mají být doplněny. Veřejná správa je totiž službou veřejnosti. Správní orgány tedy mají popsat žadateli správný postup v řízení takovým způsobem, aby mohl dosáhnout svého záměru a současně dostát povinnostem stanoveným právními předpisy. Nepříznivé procesní důsledky mohou žadatele postihnout jen tehdy, pokud mu správní orgán srozumitelně sdělí své požadavky a žadatel má skutečnou možnost výzvě k doplnění náležitostí vyhovět, jen to neučiní (rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2014, čj. 6 As 136/2013-56).

[22] Protože správní orgány nesdělily konkrétní vady stěžovatelových žádostí o dodatečné povolení stavby východní a západní části oplocení a ani nevysvětlily, jak má

pokračování

stěžovatel tyto vady zhojit, nemohly řízení o těchto žádostech zastavit. Pokud to udělaly, dopustily se chyby.

[23] Správní orgány nemohou na tuto povinnost rezignovat ani poukazem na ustálenou judikaturu, podle které je na stavebníku nepovolené stavby, aby prokázal, že stavba, o jejíž povolení usiluje, odpovídá požadavkům stavebního zákona, neboť dodatečné povolení této stavby je především zájmem stavebníka a navíc jde o mimořádný institut (například rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2021, čj. 8 As 180/2020-28, bod 19; a v něm citované rozsudky ze dne 11. 11. 2014, čj. 6 As 207/2014-36; a ze dne 8. 2. 2007, čj. 1 As 46/2006-75, č. 1202/2007 Sb. NSS). Je totiž především na správních orgánech, aby zajistily zákonný průběh řízení o dodatečném povolení stavby.

[24] Správní orgány přitom neuvedly žádné důvody, které úřadu bránily v tom, aby výzvy k odstranění vad formuloval přesně a konkrétně. Úřad navíc ve výzvách odkázal na nesprávný právní předpis, vyhlášku č. 503/2006 Sb., což není vyhláška o dokumentaci staveb, ale vyhláška o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. Nepřípadný byl také odkaz na § 86 a § 88 stavebního zákona, neboť ty se týkají územního řízení.

[25] Obstát pak nemůže ani argumentace magistrátu a městského soudu, podle které byly nedostatky výzev k odstranění vad zhojeny tím, že vady stěžovatelových žádostí plynuly ze správního spisu. Takový postup totiž odporuje smyslu výzvy k odstranění vad: správní orgány by tak mohly žadatele vždy jen obecně vyzvat k doplnění náležitostí vyžadovaných právními předpisy; a bylo by až na žadateli, aby sám našel konkrétní vady a reagoval na ně podle představ správního orgánu. Tím by se na žadatele kladly nepřiměřené nároky, a žadatel by tak nemohl jednoduše a efektivně vady odstranit.

[26] Opomenout nelze ani rozsah správního spisu v této věci. Řízení o dodatečném povolení stavby jsou vedena v různých fázích už téměř deset let a proběhlo v nich značné množství úkonů. Po stěžovateli proto nelze žádat, aby z takového spisu zjišťoval, co měl splnit v minulosti a jakými nedostatky trpí jeho žádosti nyní.

[27] Nedostatky výzvy nezhojil ani magistrát tím, že uvedl konkrétní vady stěžovatelovy žádosti v rozhodnutí o odvolání týkajícím se *západní části oplocení*. Stěžovatel byl totiž s povahou vad seznámen právě až tímto rozhodnutím, kterým se správní řízení končí. Neměl tedy možnost vady odstranit dříve (aby se zastavení řízení vyhnul).

[28] NSS proto zrušil jak rozsudek městského soudu, tak obě rozhodnutí magistrátu a věci vrátil magistrátu k dalšímu řízení.

[29] Nyní bude na magistrátu, aby stěžovatele seznámil s konkrétními vadami jeho žádosti o dodatečné povolení stavby *východní a západní části oplocení*, vymezil konkrétní způsob, jak stěžovatel může tyto vady odstranit, a vyzval ho k jejich odstranění. K tomu poskytne stěžovateli přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě. Magistrát může potvrdit rozhodnutí o zastavení řízení teprve tehdy, pokud stěžovatel neodstraní vady konkrétně vymezené v této výzvě.

[30] Okruh účastníků řízení upraví magistrát podle aktuální situace (v kasačním řízení stěžovatel soudu neformálně sdělil, že v březnu 2024 zemřela jeho matka V. D., která spolu s ním žádala o dodatečné povolení stavby oplocení).

[31] Na stěžovatele pak soud apeluje, aby poskytoval správnímu orgánu dostatečnou součinnost a včas reagoval na jeho výzvy. Řízení o dodatečném povolení stavby oplocení je vedeno velmi dlouhou dobu právě i kvůli stěžovatelovu nedbalému přístupu. Stěžovatel má sice právo na řádné vedení řízení, to ale nemůže zastínit zájem dalších osob na vyřešení věci – zvláště manželů V., kterým dosud nepovolená stavba podstatně omezila přístup k jejich rodinnému domu.

[32] NSS se nakonec vyjádří k námitce o zastavení řízení kvůli existenci služebnosti. Úvaha magistrátu, že služebnost na pozemku D. brání dodatečnému povolení stavby oplocení, skutečně spadá do věcného posouzení žádosti. Z tohoto důvodu je možné žádost o dodatečné povolení zamítnout, nikoli však řízení zastavit (případně jeho zastavení potvrdit v odvolacím řízení). V tom má stěžovatel pravdu. Toto pochybení však samo o sobě nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí magistrátu – na rozdíl od nekonkrétně formulovaných výzev (rozsudek 1 As 202/2023, bod 25). Důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí pak nebylo ani probíhající civilní řízení.

4. Závěr a náklady řízení

[33] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, proto zrušil napadený rozsudek městského soudu i obě rozhodnutí magistrátu. Magistrát je v dalších řízeních vázán právním názorem vysloveným výše.

[34] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovateli.

[35] Stěžovatel tak dostane celkovou náhradu nákladů řízení ve výši 30 602 Kč tvořené těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši **11 000 Kč** (2 x 3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobách, tj. za *dva úkony právní služby* – jednak převzetí věci, jednak žalobu. Fakticky sice advokát podal žaloby dvě (ve věci východního oplocení a ve věci západního oplocení), byly však totožné, a městský soud je proto spojil ke společnému projednání. Za tarifní hodnotu se v takovém případě považuje součet tarifních hodnot spojených věcí [§ 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu)], zde 100 000 Kč [2 x 50 000 Kč; § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a na úkony právní služby dosud poskytnuté v jednotlivých řízeních se hledí jako na úkony v řízení už spojeném (rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2010, čj. 1 Afs 96/2009-87, č. 2149/2010 Sb. NSS, a rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 9. 2023, čj. 2 Afs 363/2019, body 52 a 57). Odměna tedy činí 2 x 5 100 Kč [§ 7 bod 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. To dohromady činí 10 800 Kč. Advokát je plátcem DPH, a tuto částku je tak třeba zvýšit o daň (2 268 Kč). Celkově odměna činí **13 068 Kč**.

pokračování

- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za *jeden úkon právní služby* – kasační stížnost. Soud nepovažoval za úkon právní služby vyjádření ze dne 4. 1. 2024, neboť jej učinil sám stěžovatel, nikoli jeho advokát, a proto mu za něj soud nepřiznal odměnu. Soud dále nepřiznal odměnu za podání ze dne 22. 1. 2024, 7. 2. 2024, 21. 2. 2024 a 25. 4. 2024, neboť stěžovatel v nich jen opakoval svá dřívější tvrzení, kritizoval postup V. a upozorňoval, kromě aktuálního řízení před správními soudy týkajícího se *jižní* části oplocení (o němž NSS ví už z napadeného rozsudku), na civilní rozsudky vztahující se k (ne)existenci služebnosti na pozemku probíhajícím podél oplocení. Byť stěžovatel tyto úkony činil částečně v reakci na vyjádření osoby zúčastněné na řízení, A. V., nešlo v této věci o náklady účelně vynaložené. Odměna tedy činí 5 100 Kč, náhrada hotových výdajů 300 Kč, daň 1 134 Kč. Celkově odměna činí **6 534 Kč**.

[36] Stěžovatel však nemá nárok na náhradu nákladů tvořenou soudním poplatkem a odměnou advokátovi za neúspěšný návrh na přiznání odkladného účinku podaný v řízení o žalobě. Ani zde totiž nešlo o účelné hájení stěžovatelových práv. Správními rozhodnutími, která byla předmětem soudního řízení, byla zastavena řízení o dodatečném povolení stavby. Stěžovatel však navrhoval přiznání odkladného účinku žalobám proto, aby předešel *faktickému odstranění* stavby. O odstranění stavby ale ve sporných řízeních nešlo a právně zastoupený stěžovatel si měl být vědom toho, že by nejprve muselo být vydáno rozhodnutí, jímž se odstranění stavby nařizuje, a toto rozhodnutí by mohl napadnout žalobou. Teprve v řízení o takové žalobě by pak rozumně mohl usilovat o odkladný účinek žaloby. V řízení nynějším ale takový návrh zjevně nemůže být úspěšný.

[37] Osoby zúčastněné na řízení by měly právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly při plnění povinnosti uložené soudem; to ale v této věci nenastalo.

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

V Brně dne 8. srpna 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu