



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobce: **Ing. L. H.**
bytem X

zastoupený advokátem Mgr. Ing. Tomášem Menčíkem
sídlem K Starým valům 442/10, Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

za účasti: **I) M. B.**
bytem X

II) Bc. J. J.
bytem X
oba zastoupeni advokátem JUDr. Petrem Mrázkem
sídlem Pod Klaudiánkou 271/4a, Praha – Podolí

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2024, č. j. 001065/2024/KUSK,

takto:

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2024, č. j. 001065/2024/KUSK, a usnesení Městského úřadu Dobříš ze dne 12. 10. 2023, č. j. MDOB 86661/2023/Mly, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 23 371,51 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Ing. Tomáše Menčíka, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Městský úřad Dobříš (dále jen „stavební úřad“) usnesením ze dne 12. 10. 2023, č. j. MDOB 86661/2023/Mly (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), zastavil řízení o žalobcově žádosti o dodatečné povolení stavby: „*rodinný dům, přípojky na inženýrské sítě, zpevněné plochy, D., J.*“ na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území X (dále jen „stavba“, všechny níže uváděné pozemky se nacházejí v témže katastrálním území). Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.

II. Obsah žaloby a ostatních podání

3. Žalobce v *žalobě* shrnul historii řízení týkajících se stavby (společný souhlas, odchýlení se od původní odsouhlasené projektové dokumentace, zahájení řízení o odstranění stavby a následně o dodatečném povolení stavby). Stavební úřad v předcházejícím řízení žalobce mimo jiné vyzval k doložení „konečného řešení zajištění oplocení“ mezi pozemky parc. č. XA a parc. č. XB. K tomuto požadavku stavební úřad pravděpodobně přistoupil kvůli námitkám osoby zúčastněné na řízení I) [vlastnici pozemku parc. č. XA, který mezuje s pozemkem, na němž žalobce provádí stavbu rodinného domu]. Osoba zúčastněná na řízení I) tvrdila, že v průběhu realizace podsklepení rodinného domu došlo k poškození jejího oplocení. Toho si žalobce není vědom.
4. Žalobce upozornil, že žalobní námitky jsou shodné s odvolacími námitkami. Ty totiž žalovaný nevypořádal adekvátně. Zprvče žalobce namítal, že stavební úřad překročil předmět řízení o dodatečném povolení stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby se zahajuje na žádost, která určuje předmět řízení. Předmětem řízení o dodatečném povolení stavby byla stavba rodinného domu, přípojek na inženýrské sítě a zpevněné plochy, konkrétně pak změna podsklepení, změna sklonu střechy, nové umístění balkonů v podkroví, změna dispozičního řešení (zvýšení počtu místností) a realizace vsaku vody. Součástí projektové dokumentace dodatečného povolení stavby nebyla realizace žádného oplocení. Oplocení nelze učinit předmětem řízení o dodatečném povolení stavby jen proto, že se ho týkaly námitky účastníka předcházejícího správního řízení. Jinak by účastníci řízení mohli namítat cokoliv a předmět řízení by mohl být rozšiřován bez ohledu na obsah žádosti a dispoziční zásadu.
5. Zadruhé žalobce namítal, že výzvu stavebního úřadu k předložení „konečného řešení zajištění oplocení“ splnil. Žalobce doplnil projektovou dokumentaci o výkres terénních

úprav v blízkosti oplocení. Z něj bylo patrné, jak bude zajištění oplocení vyřešeno po dokončení stavby. Doposud žalobce „provizorně“ zajistil terén v blízkosti oplocení navezením jílovité půdy, která měla být podle předložené projektové dokumentace nahrazena zeminou pro budoucí zatravnění, tj. jednalo se o návrh budoucího trvalého stavu. Přesto stavební úřad řízení zastavil. Žalobci nebylo zřejmé, jaké podklady měl tedy k výzvě stavebního úřadu doplnit. Žalobce rozporoval, že by v důsledku výkopových prací došlo k zásahu do oplocení. To potvrzují výsledky kontrolního měření a srovnávací fotografie. Žalobcovy odvolací námitky a důkazní návrhy směřují k tomu, že oplocení nepoškodil. Žalobce též poukázal na to, že chtěl situaci efektivně vyřešit. V přecházejícím řízení se obrátil se na osobu zúčastněnou na řízení I) s návrhy na zajištění oplocení. Navrhl zhotovení železobetonové podezdívky (na svůj náklad), což osoba zúčastněná na řízení I) během ústního jednání před stavebním úřadem odmítla. Na další návrhy poté nereagovala a ani žalobci blíže nevysvětlila, jak plot vypadal v „původním stavu“.

6. Zatřetí žalobce namítal, že i kdyby požadované „konečné řešení plotu“ nepředložil (s čímž výše nesouhlasil), netrpěla jeho žádost o dodatečné povolení stavby takovými vadami, které by bránily pokračování v řízení. O jeho žádosti proto mělo být věcně rozhodnuto. Žalovaný se ztotožnil s náhledem stavebního úřadu, že byly dány důvody pro zastavení řízení, avšak v napadeném rozhodnutí k tomu neuvedl žádnou bližší argumentaci.
7. Začtvrté žalobce namítal, že stavební úřad nepostupoval nestranně. Stavební úřad po žalobci požadoval doplnění podkladů. Své požadavky ale opřel pouze o tvrzení účastníků předcházejícího správního řízení, které nijak neověřoval a nekriticky je přejal. Stavební úřad k námitce účastníků po žalobci požadoval doplnit schéma elektrorozvodů. Sám ale způsob provedení elektroinstalace nijak nekontroloval. Stejně nekriticky stavební úřad přejal tvrzení osoby zúčastněné na řízení I) o poškození oplocení (což žalobce popíral).
8. Žalovaný ve *vyjádření k žalobě* setrval na tom, že důvody pro zastavení řízení byly dány. Žalobce oproti původně odsouhlasenému záměru rozšířil podsklepení, aniž řádně zajistil výkopovou jámu a provedl navazující terénní úpravy. Předmětem řízení o dodatečném povolení stavby muselo být i stanovení podmínek, za nichž lze ve stavbě pokračovat a dokončit ji, aniž by došlo k dalšímu ohrožení či poškození sousedních nemovitostí. Žalobce v předcházejícím řízení doložil pouze provizorní řešení zajištění oplocení. Žalobcem doplněné podklady neobsahovaly návrh bytelného zajištění dříve obnaženého oplocení proti jakémukoli pohybu. Žalovaný se neztotožnil s tím, že by stavební úřad postupoval zaujatě. Důkazní břemeno leží v řízení o dodatečném povolení stavby na žadateli. Ten musí stavebnímu úřadu předložit doklady, které prokazují možnost stavbu dodatečně povolit, pokud má na jejím dodatečném povolení skutečný zájem. V předcházejícím řízení nebyly předloženy ani další, podstatnější části projektové dokumentace. Za takové situace je *„odůvodňování potřeby předložení dalších jednotlivostí obsaženo v požadavku, že projektová dokumentace musí odpovídat jak právním předpisům, tak skutečnému stavu“*.
9. Žalobce v *replíce* připomněl, že výzvu stavebního úřadu k doplnění podkladů splnil. Pokud se stavební úřad domníval, že doplněné podklady nejsou dostatečné, měl se v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů na žalobce obrátit a situaci s ním řešit. Žalobce nebyl schopen identifikovat, co po něm stavební úřad požadoval. Žalobce nikdy nebyl vyzván k doložení „bytelného zajištění plotu dříve obnaženého proti jakémukoli pohybu“, jak tvrdil ve svém vyjádření žalovaný. Poprvé ve vyjádření k žalobě byl také žalobce informován o tom, že v předložené projektové dokumentaci chyběly její podstatné části. S tím žalobce nesouhlasil.

10. *Osoby zúčastněné na řízení* ve svém společném *vyjádření* upozornily na to, že stavební úřad provedl na místě kontrolu, při níž shledal, že v důsledku nepovoleného výkopu podzemního podlaží v těsné blízkosti pozemku osoby zúčastněné na řízení I) došlo k narušení podloží, na němž stojí oplocení. Na místě bylo dohodnuto, že žalobce provede provizorní opatření, kterými se svah zabezpečí proti dalšímu sesuvu, a žalobce následně předloží návrh finálního řešení. Provizorní řešení zajištěné žalobcem spočívalo v navezení nevhodného jílu (bez řádného zhutnění). Při ohledání na místě dne 4. 6. 2024 bylo zjištěno, že se provizorní opatření hroutí a plot se nadále posouvá. Kvůli pohybu plotu došlo na několika místech k oddělení pletiva od sloupků, což žalobce provizorně vyřešil připevněním dráty. Výkres terénních úprav, který žalobce předložil, neobsahoval žádné zhutnění podloží pod oplocením. Nebylo tak navrženo odstranění příčiny poškození oplocení. Závěr správních orgánů, že žalobce nepředložil finální řešení zajištění oplocení, je tak správný. Žalobce při provádění výkopových prací nijak nezajistil svah u oplocení osoby zúčastněné na řízení I). Oplocení proto podkleslo a v jednom místě došlo k prasknutí „podhrabové“ tvárnice. Stavební úřad po žalobci oprávněně požadoval navržení takového technického řešení, které trvale vyřeší problém vyvolaný jeho stavební činností. Osoby zúčastněné na řízení připomněly, že by stavebníci měli provádět stavby šetrně k sousedství a k majetku dalších osob. Také upozornily na to, že stavební úřad po žalobci požadoval pouze předložení technického řešení terénních úprav, nikoliv uspokojení soukromoprávních nároků týkajících se náhrady škody na oplocení. Žalobcovo tvrzení, že při ústním jednání před stavebním úřadem navrhl vybudovat železobetonovou podezdívku a vyrovnat terénní nerovnosti, není pravdivé. Pokud žalobci nebyla výzva stavebního úřadu k doplnění podkladů jasná, mohl požádat stavební úřad o vysvětlení. „Nikoliv nestranný“ postup stavebního úřadu žalobce dovedl pouze z toho, že stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby zastavil. Přitom žalobce opomněl, že stavební úřad předtím řízení přerušil a poskytl žalobci velkorysou lhůtu k doplnění žádosti. Závěrem osoby zúčastněné konstatovaly, že žalobce v žalobě ani nevymezil žádné veřejné subjektivní právo, do něhož mělo být napadeným rozhodnutím zasazeno.
11. V podání ze dne 6. 2. 2025 žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014, č. j. 57 A 49/2013-91, z něhož dovozoval, že stavební úřad nemohl jeho žádost o dodatečné povolení stavby podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit. Pokud tak stavební úřad postupoval, jedná se o závažnou procesní vadu.
12. V podání ze dne 24. 2. 2025 osoby zúčastněné na řízení uvedly, že žalobcem uplatněná argumentace v podání ze dne 6. 2. 2025 je novým žalobním bodem. Citovaná judikatura ani není na nyní posuzovaný případ přílehlavá, protože se týkala původní právní úpravy. V tomto případě bylo nepředložení požadované projektové dokumentace takovou vadou, která měla vést k zastavení řízení.
13. Při jednání konaném dne 26. 2. 2025 žalobce odkázal na žalobu a zopakoval žalobní argumentaci. Žalobce nikdy nežádal, aby bylo vydáno dodatečné stavební povolení i na oplocení. Tuto otázku do řízení vnesla až osoba zúčastněná na řízení I). Nebylo prokázáno, zda došlo k poškození oplocení a zda jej měl způsobit žalobce. Stavba splňuje všechny zákonné požadavky. Žalobci nebylo zřejmé, jak měl výzvě stavebního úřadu vyhovět.
14. Žalovaný při jednání uvedl, že předmětem řízení není oplocení či škoda způsobená osobě zúčastněné na řízení I). Žalovaný postupoval tak, aby chránil veřejný zájem. Výzva stavebního úřadu nebyla splněna, a proto bylo řízení v souladu se zákonem zastaveno.

15. *Osoby zúčastněné na jednání* při jednání odkázaly na svá předchozí podání. Předmětem tohoto řízení není jen otázka oplocení, ale celá stavba, která byla provedena v rozporu se společným souhlasem. Terénní úpravy měly obsahovat i požadavek na zhutnění zeminy. Provizorní řešení zajištění plotu není dostatečné (nezhutněná jílová půda). Navrhované řešení bylo pro osobu zúčastněnou na řízení I) neakceptovatelné, protože mělo být dokončeno až za pět let. Žalobce byl řádně vyzván k doplnění projektové dokumentace, čemuž nevyhověl.

III. Skutečnosti vyplývající ze správního spisu a rozhodnutí správních orgánů

16. Rozhodnutím ze dne 18. 10. 2021, č. j. MDOB 53208/2021/Mly, stavební úřad vydal k žalobcově oznámení společný souhlas se stavebním záměrem: rodinný dům, přípojky na inženýrské sítě, D., J., na pozemcích parc. č. XA a XB. Konkrétně se mělo jednat o částečně podsklepený rodinný dům o dvou nadzemních podlažích a podkrovím a s jedním bytem o dispozici 12 + 3kk.
17. Ve dnech 29. 11. 2022 a 13. 12. 2022 provedl stavební úřad kontrolní prohlídky stavby. Zjistil, že stavba neodpovídala odsouhlasené projektové dokumentaci: bylo rozšířeno podsklepení, změněno umístění oken, balkónů a změněn sklon střechy. V průběhu kontrolních prohlídek byla pořízena fotodokumentace. Při kontrolní prohlídce dne 13. 12. 2022 žalobce sdělil, že požádá projektanta o zakreslení aktuálního stavu a požádá o dodatečné povolení stavby.
18. Dne 11. 1. 2023 stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby. V oznámení odstraňovanou stavbu označil jako „rodinný dům, přípojky na inženýrské sítě, zpevněné plochy, D., J., na pozemcích parc. č. XA a XB“.
19. Dne 17. 1. 2023 stavební úřad provedl kontrolní prohlídku stavby za přítomnosti žalobce a osoby zúčastněné na řízení I). Zjistil, že při hranici pozemku parc. č. XA byly provedeny terénní úpravy, které ovlivnily stavbu oplocení. Se žalobcem bylo domluveno, že „do 14 dnů bude plot provizorně zajištěn navezením materiálu k plotu minimálně o šířce 0,5 do úrovně dolní hrany plotu a zhutněním.“ „Konečné řešení“ mělo být domluveno nejpozději při místním šetření v řízení o dodatečném povolení stavby. Osoba zúčastněná na řízení I) podle protokolu při kontrolní prohlídce sdělila, že s navrženým řešením souhlasí. Žalobce uvedl, že si není vědom, že by došlo k poklesu plotu.
20. Dne 9. 1. 2023 žalobce požádal o vydání dodatečného společného povolení. Usnesením ze dne 13. 2. 2023 stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil.
21. Usnesením ze dne 13. 2. 2023 stavební úřad žalobce vyzval, aby nejpozději do 30. 4. 2023 žádost o dodatečné povolení stavby doplnil o podklady tak, aby odpovídala realizovanému stavu, nový průkaz energetické náročnosti budovy, statické posouzení, požárně bezpečnostní řešení a stanovisko orgánu územního plánování.
22. Dne 20. 3. 2023 žalobce doručil stavebnímu úřadu projektovou dokumentaci týkající se dodatečně povolované stavby, která měla zahrnovat odchylky od původní (schválené) projektové dokumentace.
23. Dne 23. 5. 2023 stavební úřad provedl ohledání na místě. Podle protokolu stavební úřad stavbu zkontroloval, změřil délku a šířku stavby, výšky jednotlivých podlaží a odstupovou vzdálenost od pozemku osoby zúčastněné na řízení I). „Konečné řešení podsvu oplocení“ osoby zúčastněné na řízení I) nebylo předloženo. Žalobce uvedl, že předmětem řízení nebyla otázka řešení oplocení. Osoba zúčastněná na řízení II) upozornila na větší množství

televizních přípojek a rozvodů k více zvonkům. Navrhla stavebnímu úřadu provést kontrolní prohlídku po vybudování sanitární techniky a rozvodů se zaměřením na odbočky pro jednotlivé „byty“.

24. Usnesením ze dne 29. 5. 2023 stavební úřad přerušil řízení o dodatečném povolení stavby a vyzval žalobce, aby žádost o dodatečné povolení stavby nejpozději do 30. 6. 2023 doplnil o řešení terénních úprav včetně „konečného řešení zajištění oplocení“. Dále měl žalobce předložit schéma elektroinstalace ve všech podlažích podle skutečného stavu a zdůvodnit, proč jsou v každém podlaží přívodní kabely pro zvonky. Žalobcovu odvolání proti tomuto usnesení žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 9. 2023 zamítl a usnesení potvrdil. Žalobce v odvolání položil základ své konstantní argumentace, že stavební úřad po něm požadoval dokumentaci ke stavebnímu záměru, který nebyl součástí žádosti o dodatečné povolení stavby (oplocení). S tím žalovaný nesouhlasil a uvedl, že pokud žalobce přistoupil k podsklepení celého rodinného domu, aniž řádně zajistil výkopovou jámu, čímž narušil statiku okolí a poškodil oplocení, může stavební úřad stanovit podmínky pro další provádění a dokončení stavby tak, aby nedocházelo k dalšímu ohrožení či poškození sousedních nemovitostí.
25. Usnesením ze dne 29. 6. 2023 stavební úřad prodloužil přerušení řízení a lhůtu k doplnění podkladů (specifikovaných v usnesení ze dne 29. 5. 2023) do 31. 12. 2023. K odvolání osob zúčastněných na řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 9. 2023 usnesení stavebního úřadu zrušil.
26. Dne 22. 9. 2023 žalobce doplnil projektovou dokumentaci o: 2 paré řešení terénních úprav směrem k hranici pozemku parc. č. X a 2 paré schéma elektrorozvodů ve všech podlažích (1 PP, 1NP, 2NP, podkroví – celkem 8 výkresů).
27. V prvostupňovém rozhodnutí stavební úřad zrekapituloval obsah výzvy k doplnění podkladů a obsah projektové dokumentace doplněné žalobcem dne 22. 9. 2023. Podle stavebního úřadu bylo zřejmé, že nepovolenými stavebními úpravami došlo k ovlivnění terénu a „podsuvu“ oplocení na hranici pozemku parc. č. XA a XB. Stavební úřad připomněl, že na kontrolní prohlídce konané dne 17. 1. 2023 bylo ujednáno, že „konečné řešení oplocení“ bude domluveno nejpozději při místním šetření. Stavební úřad uzavřel, že žalobce „konečné řešení zajištění oplocení“ mezi pozemky parc. č. XA a XB nepředložil. V řízení o dodatečném povolení stavby je na stavebníkovi, aby prokázal, že stavbu lze dodatečně povolit.
28. V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce uplatnil obdobné námitky jako v žalobě. Upozornil na to, že nežádal o povolení oplocení, to tedy nebylo předmětem řízení o dodatečném povolení stavby. Měl za to, že výzvu stavebního úřadu k doplnění podkladů bez dalšího splnil. I kdyby tak neučinil, nepředstavovalo chybějící řešení oplocení takový nedostatek žádosti, pro nějž by nebylo možné v řízení pokračovat (bylo by nutné řízení zastavit). Stavební úřad též nekriticky přejímal tvrzení účastníků řízení, která nijak neověřoval. K odvolání žalobce přiložil výsledek kontrolního měření, podle kterého se poloha plotu lehce změnila. Pokud by však takovou změnu měly způsobit výkopové práce prováděné žalobcem, došlo by k poklesu oplocení, což se neprokázalo. Dále žalobce přiložil fotografie oplocení pořízené před a po započetí výkopových prací, z nichž mělo plynout, že oplocení bylo ve stále stejném stavu (bez ohledu na činnost žalobce). Žalobce též přiložil písemnou komunikaci ze dnů 22. 9. 2023, 4. 10. 2023, 6. 10. 2023 a 12. 10. 2023 s osobou zúčastněnou na řízení I), resp. písemnou komunikaci mezi jejich zástupci, která měla

demonstrovat žalobcovu snahu o smírné řešení sporu ohledně zajištění a údajného poškození oplocení.

29. V napadeném rozhodnutí žalovaný předně poznamenal, že otázku náhrady škody správním orgánům nepřísluší posuzovat. Dále citoval § 8 odst. 1 a § 9 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby. Žalovaný setrval na svém předchozím závěru přijatém v rozhodnutí ze dne 1. 9. 2023, že stavební úřad mohl po žalobci požadovat i podklady týkající se sousedního oplocení (srov. bod 24 tohoto rozsudku). Stavební úřad dospěl k závěru, že projektová dokumentace neodpovídala provedeným nepovoleným pracím a neobsahovala taková stavebně-technická řešení, která by dostála citovaným požadavkům vyhlášky o technických požadavcích na stavby. Žalovaný dále citoval odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Z něho dovodil, že žalobce doložil pouze „provizorní“ řešení zajištění oplocení, jak bylo domluvené bezprostředně po zjištění, že žalobce svou nepovolenou činností oplocení narušil. Žalovaný připomněl, že řízení o dodatečném povolení stavby je vloženo do řízení o nařízení odstranění stavby, které je zahajováno ve vztahu ke všem stavebním pracím provedeným bez příslušného povolení. Je na stavebníkovi, zda požádá o jejich dodatečné povolení. Pokud žádost o dodatečné povolení neobsahuje všechny již provedené nepovolené práce, je na stavebním úřadu, aby vyzval k jejich doplnění, což v řešeném případě stavební úřad učinil. Žalobce v řízení nepředložil návrh, který by vedl k bytelnému zajištění obnaženého oplocení proti jakémukoli pohybu. Důkazní břemeno o prokázání podmínek pro dodatečné povolení stavby nese stavebník.

IV. Posouzení věci soudem

30. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích včas uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
31. Soud považuje za účelné v úvodu uvést, co bylo předmětem projednávání věci – v jakém kontextu posuzoval důvodnost žalobních bodů. Stavební úřad zastavení řízení odůvodnil výhradně tím, že žalobce nepředložil „konečné řešení zajištění oplocení“ (bod 27 tohoto rozsudku). Z téhož vycházel i žalovaný. V napadeném rozhodnutí nejprve konstatoval, že stavební úřad mohl po žalobci požadovat i podklady týkající se sousedního oplocení. Žalovaný dále citoval odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Z něho dovodil, že žalobce doložil pouze „provizorní“ řešení zajištění oplocení a v řízení nepředložil návrh, který by vedl k bytelnému zajištění obnaženého oplocení proti jakémukoli pohybu. Jiné důvody, které měly vést k zastavení řízení o dodatečném povolení stavby, žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečně určitě a srozumitelně neidentifikoval (bod 29 tohoto rozsudku). Tím byly vymezeny důvody, na jejichž základě správní orgány zastavily řízení o dodatečném povolení stavby, a právě jejich zákonnost soud v nyní projednávající věci posuzoval.
32. Žalobce namítal, že stavební úřad překročil předmět řízení o dodatečném povolení stavby (první žalobní bod).
33. Žalovaný byl v napadeném rozhodnutí toho názoru, že pokud stavebník nebo vlastník stavby žádá o její dodatečné povolení, měl by žádat o dodatečné povolení všech provedených (a nepovolených) prací. Pokud tak neučiní, měl by jej stavební úřad vyzvat k doplnění žádosti. S tímto náhledem se soud neztotožňuje.

34. Je potřeba rozlišovat mezi řízením o nařízení odstranění stavby (zahajovaným z moci úřední), jehož předmět vymezuje stavební úřad, a řízení o dodatečném povolení stavby (zahajovaným na žádost), jehož předmět vymezuje žadatel. V rozsudku ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, sice NSS uvedl, že řízení o dodatečném povolení stavby je specifické tím, že je vnořeno do řízení o odstranění nepovolené stavby a do jisté míry je s ním svázáno (judikatura také hovoří o „akcesorické povaze“ řízení o dodatečném povolení stavby k řízení o odstranění stavby – srov. rozsudky NSS ze dne 23. 11. 2011, č. j. 3 As 18/2011-117, ze dne 9. 9. 2014, č. j. 6 As 138/2014-45, nebo ze dne 31. 5. 2022, č. j. 2 As 97/2020-96). Žadatel o dodatečné povolení stavby nemůže předmět řízení vymezený stavebním úřadem v řízení o odstranění stavby překročit (nemůže úspěšně žádat o dodatečné povolení stavby nebo její části, která není předmětem řízení o odstranění stavby), avšak *může jej zúžit*. Záleží jen na jeho rozhodnutí, zda požádá o dodatečné povolení celé odstraňované stavby (případně souboru staveb), či zda se jeho žádost bude týkat pouze některé její části (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 207/2014-36). Stavební úřad proto nemůže meritorně rozhodovat o něčem, o čem žadatel nežádal, tj. nemůže po žadateli požadovat doplnění podkladů týkajících se i těch částí stavby (případně staveb), které žadatel do žádosti o dodatečné povolení nezahrnul (a například je hodlá dobrovolně odstranit).
35. Žalobce v odvolání i žalobě zdůraznil, že předmětem řízení o dodatečném povolení stavby byly odchylky od původně odsouhlasené stavby (rozšíření podsklepení, změna umístění balkonů, sklonu střechy a dispozičního řešení na 15 + 3kk), nikoliv oplocení osoby zúčastnění na řízení I).
36. Podle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), 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.
37. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že
- a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území,
 - b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje,
 - c) *není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*

Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. *Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.*

Bude-li předmětem dodatečného povolení dokončená stavba uvedená v § 119 odst. 1, může stavební úřad po ověření splnění podmínek podle § 122 odst. 3 na žádost stavebníka současně samostatným výrokem rozhodnout o povolení užívání stavby a případně stanovit podmínky pro její užívání.

38. Podle stavebního úřadu došlo nepovolenými úpravami (které nebyly součástí dřívějšího souhlasu) k ovlivnění terénu a k „podsuvu“ oplocení na hranici pozemků parc. č. XA a XB. Podobně i žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že pokud rozšířením podsklepení a navazujícími terénními úpravami žalobce narušil statiku okolí, muselo být předmětem dodatečného povolení stavby i stanovení podmínek, jak ve stavbě pokračovat, aniž by došlo k dalšímu ohrožení či poškození sousedních nemovitostí. K tomu žalovaný odkázal na § 8 odst. 1 a § 9 vyhlášky o technických požadavcích na stavby. Tento odkaz soud nepovažuje za příliš přiléhavý. Odkazovaná ustanovení sice zmiňují stabilitu a odolnost, avšak jako technické požadavky na stavbu, o jejíž provedení (povolení) je žádáno, nikoliv ve vztahu k zajištění stability okolních staveb. Přesto nelze v řízeních podle stavebního zákona (a tedy i v řízení o dodatečném povolení stavby) od požadavků na zachování stability *okolních nemovitostí* odhlížet, jelikož i ty spadají pod otázku bezpečnosti stavby a dodržení technických požadavků na stavby (srov. § 152 odst. 1 stavebního zákona a § 18 odst. 1 vyhlášky o technických požadavcích na stavby; srov. též rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2023, č. j. 10 As 1/2022-61).
39. Z fotografií ve správním spise (pořízených při kontrolní prohlídce a srovnávacích fotografií přiložených žalobcem k odvolání) je podél oplocení a v jeho blízkosti patrný výkop, který vytvořil výškový rozdíl mezi oplocením a okolním terénem. Betonová podezdívka plotu se nachází nad úrovní přilehlého terénu. Povrch terénu je nerovný, s patrnými stopami splachování zeminy a zarůstající náletovou vegetací. Takové úpravy mají podle soudu potenciál ovlivnit stabilitu oplocení. Současně je pravomocí (i úkolem) stavebního úřadu, aby v dodatečném povolení stavby stanovil podmínky pro její dokončení (§ 129 odst. 3 stavebního zákona). Ty mohou zahrnovat např. přijetí takových opatření, která povedou k dostatečné stabilizaci sníženého terénu, a tím i zajištění sousedního oplocení proti pohybu. Stavební úřad proto nepřekročil (žadatelem-žalobcem vymezený) předmět řízení, jestliže se zabýval též ohrožením a zajištěním stability sousedního oplocení.
40. Soud také koriguje žalobcovo tvrzení, že žádal pouze o dodatečné povolení jím vyjmenovaných změn. Ač nařízení odstranění stavby není předmětem nynějšího soudního přezkumu, soud upozorňuje, že stavební úřad v oznámení ze dne 28. 12. 2022 vymezil předmět řízení o odstranění stavby jako: „*rodinný dům, přípojky na inženýrské sítě, zpevněné plochy, D., J.*“. Nařídil tedy žalobci odstranit celou stavbu, nikoliv pouze odstranění jejích dílčích změn. Takový postup byl racionální, jelikož vzhledem k charakteru změn nebylo možné původně nepovolené změny oddělit a odstranit je při zachování zbytku stavby (prakticky není možné nařídít např. odstranění rozšířeného podzemního podlaží bez narušení založení stavby). Žalobce dne 9. 1. 2023 požádal o „*dodatečné společné povolení*“. V žádosti záměr identifikoval (část A I. formulářové žádosti) jako „*Novostavba RD*“. Dále požadovaný záměr popsal (část A V. formulářové žádosti) jako „*rozšíření podsklepení, balkony 2NP, sklon střechy*“. Následně doručil stavebnímu úřadu projektovou dokumentaci, která obsahovala řešení *celého* rodinného domu, zpevněných ploch a vsaku vody. To podporuje skutečnost, že provedené změny byly natolik provázané, že nebylo možné požádat o dodatečné povolení pouze některých prvků. Stavbu bylo potřeba řešit znovu

(nově) jako jeden celek, a to včetně veškerých změn stability okolních nemovitostí v důsledku žalobcovy stavební činnosti.

41. Dále žalobce namítal, že výzvu stavebního úřadu k doplnění podkladů bez dalšího splnil. S tímto je spojena i otázka, zda byly v přecházejícím řízení naplněny podmínky pro zastavení řízení (druhý a třetí žalobní bod).
42. Přestože stavební úřad ve dnech 15. 2. 2023 a 29. 5. 2023 žalobce vyzval k doplnění různých podkladů, sporným nedostatkem žádosti, pro nějž stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby zastavil, byla absence „konečného řešení zajištění oplocení“ mezi pozemky parc. č. XA a XB. Žalovaný sice ve vyjádření k žalobě naznačil, že řízení bylo zastaveno z důvodu, že žalobce nepředložil také jiné části projektové dokumentace. Takové nedostatky žádosti ale z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí neplynou. Rozhodnutí jsou opřena pouze o chybějící „konečné řešení zajištění oplocení“ (srov. bod 31 tohoto rozsudku).
43. Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze stavebníkovi. Dojde-li k zastavení řízení z důvodů neodstranění vad žádosti, usnesení o zastavení řízení se oznamuje pouze stavebníkovi.
44. Podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
45. V rozsudku ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013-56, NSS uvedl že „[z]astavit řízení pro neodstranění vad žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu lze pouze, pokud předcházející výzva k doplnění náležitostí žádosti byla formulována natolik určitě a srozumitelně, aby z ní žadatel mohl zjistit, zda listiny, které k žádosti již přiložil, požadavku správního orgánu vyhovují, nevyhovují či vyhovují jen částečně, a v jakém směru tedy mají být dle správního orgánu doplněny. [...] Veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) a komunikace úřadu s účastníkem řízení má pomoci provést jej správním řízením tak, aby dosáhl svého záměru při dodržení požadavků právních předpisů. [...] Správní orgány tedy mohly vyvodit pro žadatele nepříznivé procesní důsledky, pouze pokud své požadavky vyjevily srozumitelným způsobem a žadatel měl skutečnou, nikoli jen formální či teoretickou možnost výzvě k doplnění náležitostí vyhovět.“ (následováno např. v rozsudcích NSS, ze dne 24. 3. 2020, č. j. 2 As 336/2018-31, ze dne 16. 1. 2024, č. j. 1 As 202/2023-47, ze dne 8. 8. 2024, č. j. 10 As 280/2023-123). V rozsudku ze dne 10. 10. 2014, č. j. 2 As 75/2014-26, pak NSS podotkl, že „[v]ýzva ke splnění povinnosti přitom měla být formulována takovým způsobem, aby jí průměrný adresát veřejné správy porozuměl a mohl na ni podle své vůle reagovat (vyhovět jí, anebo i rezignovat na splnění uložené povinnosti, poučen o následcích, jež to bude mít)“.
46. Stavební úřad požadavek na doplnění podkladů žádosti formuloval následujícím způsobem: „výkresovou část projektové dokumentace je nutné doplnit o vyřešení terénních úprav zejména směrem k hranici pozemku parc. č. XA kat. území X – budou doloženy geometrické parametry úpravy terénu určující v situačním výkresu jejich polohové a výškové umístění včetně konečného řešení zajištění oplocení mezi pozemky parc. č. XA a parc. č. XB kat. území X“. V odůvodnění výzvy stavební úřad bez bližšího rozvedení setrval na tom, že žalobce má doplnit „konečné řešení zajištění oplocení“. Dále se z podkladů ve správním spise podává, že se požadavky na zajištění oplocení vždy pohybovaly v rovině abstraktní diskuze o „konečném řešení“ (jak plyne z protokolů o kontrolní prohlídce dne 17. 1. 2023 a ohledání na místě dne 23. 5. 2023).

V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí stavební úřad dospěl k lakonickému závěru, že „konečné řešení nebylo do dnešního dne předloženo“. V napadeném rozhodnutí byl žalovaný poněkud konkrétnější a uvedl, že „[n]ávrh řešení, který by vedl k bytelnému zajištění plotu dříve obnaženého nepovolenou činností proti jakémukoli pohybu, se kterým by stavební úřad mohl pokračovat v předmětném řízení absentuje“. Soud proto nemůže dát žalobci zapravdu v tom, že se o „bytelném zajištění“ dozvěděl poprvé z vyjádření k žalobě. K samotné otázce, zda žalobce vyhověl výzvě stavebního úřadu, soud uvádí následující.

47. Zaprvé, žalobce v řízení před stavebním úřadem doplnil projektovou dokumentaci o výkres terénních úprav. Z něj vyplývá, že při hranici s pozemkem parc. č. XA dojde k doplnění zeminy při oplocení na původní stav (výšku) a následně vytvoření svahu se sklonem 30°. Stávající oplocení mělo být zachováno a upravený svah v jeho blízkosti zatravněn. Byť, striktně vzato, stavební úřad stanovil doplnění výkresu terénních úprav a „konečného řešení zajištění oplocení“ jako dva samostatné požadavky, i samotné terénní úpravy (zpevněné zatravněním) představují podle soudu jeden z možných výkladů jak „konečného řešení zajištění oplocení“, tak „zajištění oplocení proti jakémukoli pohybu“. Obecně je možné k požadavku na zajištění oplocení proti pohybu přistoupit různě: konstrukčními úpravami plotu, vybudováním opěrných prvků (např. opěrné zídky), zpevněním přilehlého svahu (např. geomřížemi) nebo právě „pouze“ doplněním zeminy a jejím zhutněním. Hodnocení, zda žalobcem navržené řešení (terénní úpravy) tuto schopnost zajistit oplocení proti pohybu v konkrétním případě má, či nemá, je již otázkou *meritorního posouzení souladu stavby s obecnými požadavky na výstavbu* [§ 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona]. Jestliže by stavební úřad dospěl k závěru, že se žalobci soulad stavby s těmito požadavky nepodařilo prokázat, *měl žádost zamítnout* (a v odůvodnění zamítavého rozhodnutí řádně zdůvodnit, proč žalobcem navržené řešení není vzhledem k místním poměrům způsobíle stabilitu sousedního oplocení zajistit), *nikoliv řízení zastavit*.
48. Rozlišování mezi tím, zda správní orgány žádost zamítnou, nebo řízení zastaví, totiž nepředstavuje pouze akademickou otázku a nelze se spokojit s tím, že v obou případech je věc „vyřízena“ negativně. Zastavení řízení je důsledkem toho, že pro určitou překážku není v řízení vůbec možné pokračovat. Výsledkem věcného posouzení žádosti je naproti tomu rozhodnutí o předmětu řízení ve smyslu § 67 správního řádu, tedy rozhodnutí o meritu (podstatě, jádru) žádosti – ať již je toto rozhodnutí pozitivní (vyhovění žádosti) nebo negativní (zamítnutí žádosti). To vede např. k tomu, že je odlišný i rozsah jejich přezkum správními soudy, které se při přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení nemohou zabývat žalobními námitkami směřujícími do věci samé, ale posuzují, zda byly dány důvody pro zastavení řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012-36). Primárním účelem správního řízení je vydání meritorního správního rozhodnutí a zastavení řízení bez meritorního přezkumu žádosti představuje výjimku z pravidla pro ty případy, kdy vůbec není možné se předmětem řízení zabývat (§ 9 správního řádu a rozsudky NSS ze dne 8. 2. 2017, č. j. 9 Azs 229/2016-43, a ze dne 23. 9. 2020, č. j. 4 Azs 472/2019-49). Nelze zaměňovat, zda je žádost věcně posouzena (a zamítnuta), nebo řízení o ní zastaveno. S tím také souvisí námitka osob zúčastněných na řízení, že žalobce v žalobě neidentifikoval žádná veřejná subjektivní práva, na kterých byl zkrácen. Žalobce byl toho názoru, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo v rozporu se zákonem zastaveno, cítil se tak zkrácen na právu na meritorní projednání věci (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

49. Zadruhé, žalovaný v napadeném rozhodnutí označil doložený návrh za „provizorní“, nikoliv „konečné řešení“ z důvodu, že podle něj mělo „*hlavně odvrátit další znehodnocování plotu*“. V případě, že žalobce svou stavební činností narušil terén v blízkosti oplocení, zajištění oplocení proti pohybu a odvracení jeho dalšího znehodnocování spolu ovšem úzce souvisely – pohyb konstrukce oplocení byl příčinou jeho postupného poškozování. Nesouhlas žalovaného s tím, že žalobce vyhověl požadavku na doložení „konečného řešení zajištění oplocení“, lze proto vyložit buď tak, že po žalobci bylo ve skutečnosti vyžadováno předložení řešení, které mělo směřovat k jiným, případně dalším účelům než ke stabilizaci oplocení, a tím současně k zabránění jeho znehodnocování (poškození). Ty se ale soudu nepodařilo identifikovat. Nebo je možné závěr žalovaného vnímat tak, že předložené řešení směřuje pouze k bezprostřednímu (provizornímu) odvrácení poškození oplocení a není dostatečně odolné, aby zajistilo dlouhodobou stabilizaci oplocení. Tímto přístupem by však již žalovaný vykročil do roviny meritorního rozhodování o žádosti. V takovém případě řízení nemělo být zastaveno (z důvodu absence podkladů, které bránily meritornímu posouzení žádosti), ale žádost měla být zamítnuta (srov. bod 47 tohoto rozsudku).
50. Na tomto místě soud doplňuje, že vydání dodatečného povolení nelze podmínit náhradou škody vzniklé žalobcovou nepovolenou činností [jako již nastalý zásah do majetkové sféry osoby zúčastněné na řízení I) – např. praskliny na podezdívce, poškození pletiva apod.], jelikož se jedná o občanskoprávní problematiku (soud nyní ponechává stranou, že žalobce škodu na oplocení rozporoval). Je pravda, že stavební úřad může v řízení o dodatečném povolení stavby vypořádat i určité námitky soukromoprávního charakteru (typicky námitky budoucích imisí, které souvisí s veřejnoprávním požadavkem na zachování kvality prostředí podle § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Otázka škod vzniklých v rámci stavební činnosti ale do pravomoci stavebního úřadu nespadá (srov. rozsudky NSS ze dne 23. 11. 2023, č. j. 7 As 72/2023-125, a ze dne 22. 10. 2024, č. j. 7 As 240/2023-36).
51. Žalovaný právě uvedená východiska následoval a na str. 5 napadeného rozhodnutí uvedl, že „*samotná problematika způsobené škody účastníkům řízení stavebníkem a její náhrady je civilně-právní otázkou, která nenáleží před správní orgány*“. Z tohoto důvodu se žalovaný ani blíže nezabýval odvolacími námitkami a důkazy, které měly prokázat, že žalobce oplocení nepoškodil. Žalobce v žalobě upozornil na opomenutí těchto námitek a důkazů. Přístup žalovaného, že soukromoprávní nároky na náhradu škody správní orgány v předcházejícím řízení nemohly řešit, lze však mít za jejich implicitní vypořádání (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78).
52. Oproti tomu osoba zúčastněná na řízení I) se podle písemné komunikace nacházející se ve správním spise vyjádřila k žalobcem doplněné projektové dokumentaci tak, že obsahuje pouze návrh budoucího uspořádání území a nereflektuje skutečnost, že žalobce svou stavební činností již její oplocení poškodil. Jak soud vysvětlil výše, v řízení o dodatečném povolení stavby lze řešit pouze zajištění stability jiných staveb (prospektivně), nikoliv náhradu již vzniklých škod. Ve vyjádření k žalobě sice osoba zúčastněná na řízení I) rozporovala, že by stavební úřad v předcházejícím řízení řešil i náhradu škody, a upozornila, že po žalobci požadoval pouze předložení technického řešení terénních úprav. *Přesně to ale žalobce doplnil*. Navzdory tomu osoba zúčastněná na řízení I) v bodě 25 vyjádření uzavřela, že žalobce nepředložil technické řešení „podsvu“ svahu, stavba proto nemohla být dodatečně povolena a byly splněny podmínky pro zastavení řízení. Takový závěr se – stejně jako napadené rozhodnutí – potýká s tím problémem, že z něj není jasné, jestli měl žalobce

ve skutečnosti doplnit podklady týkající se odlišné problematiky než dlouhodobé stabilizace svahu a oplocení (a jaké), nebo zda předložené řešení tuto funkci nemělo (zde soud opakuje, že nelze zaměňovat důvody pro zastavení řízení a zamítnutí žádosti). Ani z vyjádření osoby zúčastněné na řízení I), která by jako vlastnice oplocení měla mít o jeho „konečném řešení“ nejurčitější představu, tudíž nelze spolehlivě zjistit, co vlastně bylo po žalobci v předcházejícím řízení požadováno a proč to nebyly jím doplněné podklady.

53. Soud proto souhlasí se žalobcem, že z formulace výzvy stavebního úřadu nebylo dostatečně zřejmé, co přesně po žalobci požadoval. Za takové situace nebyly naplněny podmínky pro zastavení řízení (srov. judikaturu citovanou v bodě 45 tohoto rozsudku). Podstatné také je, že žalobce nezůstal ve vztahu k požadavku na doložení „konečného řešení zajištění oplocení“ pasivní. Z doplnění podkladů doručených stavebnímu úřadu dne 22. 9. 2023 a komunikace s osobou zúčastněnou na řízení I) v průběhu řízení před stavebním úřadem je patrné, jak výzvě porozuměl. Žalobce tak mohl očekávat, že doplněním podkladů dne 22. 9. 2023 nedostatky žádosti o dodatečné povolení stavby odstraní. Zastavení řízení z důvodu nepředložení požadovaných podkladů bylo možné pouze v případě, že by tomuto kroku předcházela dostatečně určitá a srozumitelná výzva k jejich doplnění, na kterou by žalobce nereagoval. Je pravda, že dodatečné povolení stavby je mimořádný institut, a pokud má stavebník nepovolené stavby zájem na jejím dodatečném povolení, měl by projevit zvýšenou procesní aktivitu. Pořád ovšem platí, že je to v první řadě správní orgán, který i v řízení o dodatečném povolení stavby odpovídá za zajištění zákonnosti a hladký průběh řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2024, č. j. 1 As 202/2023-47). Tento přístup není ani v rozporu s tím, že žadatele v řízení o dodatečném povolení stavby tíží důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby. Jeho unesení souvisí s meritorním rozhodováním o žádosti, nikoliv s (procesní) otázkou, zda má správní orgán k dispozici veškeré podklady, které rozhodnutí ve věci samé umožňují.
54. Žalobce dále přdestřel (alternativní) argumentaci, že i kdyby výzvu stavebního úřadu nesplnil (s čímž nesouhlasil), nebránil takový nedostatek dalšímu pokračování v řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle jeho názoru oplocení nijak nesouviselo například se změnou střechou nebo jinak umístěnými balkony. O žádosti o dodatečné povolení stavby mohlo být rozhodnuto meritorně.
55. Již výše soud uzavřel, že v projednávané věci nebyly pro zastavení řízení naplněny podmínky. Pouze nad rámec proto soud uvádí, že v bodech 38 až 40 tohoto rozsudku vysvětlil, že řízení o dodatečném povolení stavby se vztahovalo na stavbu jako celek, včetně případného vlivu žalobcovy stavební činnosti na okolní pozemky a stavby. Pokud byla pro realizaci stavby nutná změna terénu, musely být tyto otázky řešeny společně v řízení o dodatečném povolení stavby. K tomu lze poukázat též na rozsah a obsah dokumentace pro vydání společného povolení v příloze č. 8 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, podle které má souhrnná technická zpráva obsahovat popis vlivu stavby na okolní stavby a pozemky, ochranu okolí, vliv stavby na odtokové poměry v území [část B. 1 písm. h)] a řešení vegetace a souvisejících terénních úprav (část B. 5) a koordinační situační výkres stanovení výšky upraveného terénu [část C. 3 písm. g)]. Dále v rozsudku ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 303/2020-29, NSS konstatoval, že „[m]ožná nebezpečnost stavby pro okolní pozemky je důležitým faktorem, jenž musí být v dokumentaci řešen dostatečnými ochrannými opatřeními [...], a pokud se předložené podklady vlivem stavby na okolí dostatečně nezabývají, je třeba podklady ohledně možných rizik a plánovaných opatření doplnit.“ V právě citovaném rozsudku se NSS zabýval dodatečným povolením zahradního jezírka, které mohlo vést k podmáčení

sousedních pozemků. Podle NSS bylo možné doložení dostatečných ochranných opatření považovat za doplňování podkladů potřebných pro pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Co se týče nyní projednávané věci, soud v této fázi řízení dopředu nevyklučuje, že nepředložení stabilizačních nebo jiných opatření, která se pod pojmem „konečné řešení oplocení“ ukrývají, může být důvodem pro zastavení řízení, jelikož správní orgány bez nich nebudou schopny posoudit např. (ne)bezpečnost dodatečně povolované stavby. Zastavení řízení je však možné pouze v případě, že mu *předchází náležitá výzva k doplnění podkladů* a správní orgány následně *odůvodní, proč nelze bez chybějícího podkladu v řízení pokračovat*.

56. Konečně žalobce namítal, že stavební úřad postupoval „nikoliv nestranně“ a své požadavky na doplnění podkladů opíral pouze o tvrzení jiných účastníků předcházejícího řízení (čtvrtý žalobní bod). Soud podotýká, že v řízení v prvním stupni stavební úřad provedl několik kontrolních prohlídek a ohledání na místě, mohl se tak s místními poměry (podobou terénu v blízkosti oplocení, realizovanou elektroinstalací) sám přímo seznámit. Pokud podle protokolu o ohledání na místě ze dne 23. 5. 2023 zaznělo ze strany osoby zúčastněné na řízení II) upozornění na nesrovnalosti v realizované elektroinstalaci, neznamená to, že stavební úřad svůj požadavek na doplnění projektové dokumentace založil pouze na tomto tvrzení a nemohl tuto skutečnost sám zjistit a vyhodnotit v rámci vlastního pozorování. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad vychází ze skutečného (již existujícího) stavu (srov. Černín, K. In: Vávrová E. a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, komentář k § 129), kterému musí odpovídat i předložená projektová dokumentace. Požadavek na doplnění odpovídající projektové dokumentace (ačkoliv k jeho formulaci měl soud výše výhrady), který se opíral o zjištění během kontrolních prohlídek a ohledání na místě, nelze označit za „nikoliv nestranný postup“ vůči žalobci. Jak navíc upozornily osoby zúčastněné na řízení, stavební úřad žalobci poskytl dostatečně dlouhou lhůtu k doplnění podkladů, kterou mu následně o půl roku prodloužil. Z toho se též nepodává, že by stavební úřad (oprávněná úřední osoba) měla snad zájem na konkrétním výsledku řízení (dodatečném nepovolení stavby).

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

57. S ohledem na výše uvedené soud zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že zjištěné vady se ve stejné míře vztahují rovněž na prvostupňové rozhodnutí, jsou naplněny důvody i pro jeho zrušení podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
58. V případě, že v dalším řízení bude stále nutné řešit „konečné řešení zajištění oplocení“, stavební úřad v souladu s § 4 odst. 1 a 2 správního řádu žalobce určitě a srozumitelně vyzve k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby. To znamená, že určitě a srozumitelně formuluje, co tímto řešením s ohledem na místní poměry (zjištěný skutkový stav) *konkrétně* míní. Zároveň žalobce poučí o následcích nesplnění této výzvy. Jestliže žalobce ani přes výzvu požadované podklady nepředloží, posoudí stavební úřad, zda se jedná o natolik podstatnou vadu žádosti, která brání pokračování v řízení. Při tom bude mít na paměti distinkci mezi předpoklady pro zastavení řízení a důvody pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Soud zároveň žalobci a osobě zúčastněné na řízení I) doporučuje, aby své návrhy a požadavky na řešení vzniklé situace vyjevily v dalším řízení dostatečně konkrétně. Soud tak činí s přihlédnutím k jejich předchozí písemné komunikaci, která se nesla sice v sofistikovaném duchu, ve výsledku ale došlo zřejmě k nepochopení toho, jak si strany

vyřešení sníženého terénu a případného pohybu oplocení v rámci řízení o dodatečném povolení stavby představují. Je totiž pravděpodobné, že k nalezení funkčního řešení bude potřeba jejich spolupráce.

59. Žalobcem navrženými listinami soud dokazování neprováděl, jelikož byly obsahem správního spisu (měření, fotografie a komunikace přiložené k odvolání a protokol ze dne 23. 5. 2023). Správním spisem se dokazování neprovádí, ale soud z něj bez dalšího vychází (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Důkazy předložené žalobcem při jednání byly navrženy k prokázání tvrzení, že jsou pro posouzení důvodnosti žaloby irelevantní, proto je soud neprováděl. Společné vyjádření stavebního úřadu ze dne 3. 6. 2024 a sdělení stavebního úřadu k žádosti o posouzení aktuálnosti závazného stanoviska ze dne 9. 8. 2024 totiž byla navržena k prokázání tvrzení, že stavba splňuje všechny požadavky, aby mohla být dodatečně povolena; to však v této věci soud neřešil a řešit nemohl, neboť řízení o žalobcově žádosti bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, meritorně žádost žalobce vůbec nebyla posuzována. Zpráva zástupce osob zúčastněných na řízení ze dne 30. 4. 2024 adresovaná zástupci žalobce měla prokázat postoj osoby zúčastněné na řízení I) ke smírnému řešení sporu po vydání napadeného rozhodnutí, jedná se tudíž o skutečnost, jež nastala až po vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Snahy o smírné řešení sporu mezi žalobcem a osobami zúčastněnými řízení, k nimž mělo docházet před vydáním napadeného rozhodnutí, jsou dostatečně zřejmé z komunikace mezi jejich zástupci, která je obsahem správního spisu. Dále soud pro nadbytečnost neprováděl důkaz listinami předloženými osobami zúčastněnými na řízení. Rozhodnutí správních orgánů, protokoly, doručenký a závazné stanovisko jsou součástí správního spisu. Znalecký posudek vyjadřující se k tomu, zda má dodatečně povolovaná stavba podkroví a vikýře (tato otázka byla podstatná pro zhodnocení souladu stavby s územně plánovací dokumentací), není pro projednávanou věc relevantní. Soud připomíná, že se v nynějším řízení zabýval tím, jestli byly dány důvody pro zastavení řízení, nikoliv (věcně) tím, zda bylo možné stavbu dodatečně povolit, nebo ne. Soud neprováděl ani důkaz fotografiemi oplocení (pletiva přidrátovaného ke sloupkům, prasklé podezdívky), fotografií erodující zeminy s náletovými travinami a fotografií zeminy se stavebním náradím. Ty měly prokázat, že žalobce dosud dostatečně nezajistil přilehlý svah a oplocení proti pohybu. Soud se v nynějším řízení nezabýval ani tím, jestli byla žalobci uložena (nějaká) opatření k nápravě (§ 135 a násl. stavebního zákona a § 295 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon) a zda je žalobce splnil.
60. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 23 371,51 Kč. Tyto náklady jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a náklady za zastupování advokátem ve výši 20 371,51 Kč. Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů. Za tři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsu žaloby a sepsu repliky náleží odměna ve výši 3 100 Kč za úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.)] a náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném do 31. 12. 2023). Za účast na jednání soudu dne 26. 2. 2025 nepřesahujícím dvě hodiny náleží advokátovi žalobce odměna ve výši 4 620 Kč podle § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 a § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025 a náhrada hotových

výdajů ve výši 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu ve znění účinném od 1. 1. 2025). Za podání ze dne 6. 2. 2025 soud žalobci právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal, jelikož v něm žalobce po nařízení ústního jednání jen zopakoval dosavadní žalobní argumentaci (a odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni), což mohl učinit (a i tak učinil) při jednání (za účast na něm mu soud právo na náhradu nákladů řízení přiznal). Součástí nákladů řízení je též náhrada za promeškaný čas čtyř započatých půlhodin – 150 Kč (celkem tedy 600 Kč) podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu a cestovné podle § 13 odst. 5 advokátního tarifu, § 157 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, a § 1 a 4 vyhlášky č. 475/2024 Sb. (cesta na jednání soudu) ve výši 1 565,96 Kč odpovídající náhradě jízdních výdajů na trase mezi sídlem žalobce a zástupce a sídlem soudu (Plzeň-Praha) a zpět osobním automobilem při vzdálenosti tam a zpět celkem 180 km, spotřebě v kombinovaném provozu 8,1 l benzínu Natural s oktanovým číslem 95 na 100 km, sazbě základní náhrady 5,80 Kč/km a průměrné ceně paliva 35,80 Kč/l. Advokát žalobce je společníkem advokátní kanceláře, která má formu společnosti s ručením omezeným a je plátkyní daně z přidané hodnoty. Náleží mu tedy náhrada daně z přidané hodnoty ve výši 3 535,56 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhradu nákladů řízení v celkové výši 23 371,51 Kč je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého na základě § 64 s. ř. s., k rukám zástupce žalobce, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

61. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil. Rozhodl proto, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 26. února 2025

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu