ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobců: **a) Ing. L. M., b) Ing. K. M.**, zastoupených Mgr. Janem Válkem, advokátem se sídlem Ocelářská 799, Praha 9, proti žalovanému: **Městský úřad Dobříš**, odbor výstavby, se sídlem Mírové náměstí 119, Dobříš, o vydání rozhodnutí žalovaného, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2009, č. j. 44 Ca 7/2009 – 75,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností napadli žalobci v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jejich žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. V této se žalobci domáhali, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odstranění stavby zpevněných ploch – veřejně nepřístupných Dobříš, Západní, na pozemcích parc. č. 1125/16, 1125/21, 1125/46, 1125/49, 1125/50, 1125/51 v katastrálním území a obci Dobříš, které zahájil žalovaný opatřením ze dne 6. 10. 2008, č. j. MDOB 20961/2008/Koš. Žalovaný vydal a) rozhodnutí ze dne 5. 6. 2008, č. j. MDOB/2569/2005/VYST, kterým zastavil stavební řízení na stavbu zpevněných ploch – veřejně nepřístupných Dobříš, Západní, na pozemcích parc. č. 1125/16, 1125/21, 1125/46, 1125/49, 1125/50, 1125/51 v katastrálním území Dobříš, b) vydal rozhodnutí ze dne 5. 6. 2008, č. j. MDOB/6049/2003/VYST-Koš, kterým zastavil stavební řízení na stavbě dvou bytových domů a sedmi rodinných domů včetně napojení na inženýrské sítě. Žalovaný zahájil řízení o odstranění stavby pouze na část uvedených staveb, které byly a

jsou realizovány bez stavebního povolení, a to opatřením ze dne 6. 10. 2008 na stavby zpevněných ploch – veřejně nepřístupných Dobříš, Západní, na pozemcích parc. č. 1125/16, 1125/21, 1125/46, 1125/49, 1125/50, 1125/51 v katastrálním území Dobříš, na stavbu řadového rodinného domu Dobříš, Západní, na pozemku st. p. 3406, parc. č. 1125/42 v k. ú. Dobříš a na stavbu řadového rodinného domu Dobříš, Západní, na pozemku st. p. 3400, parc. č. 1125/4 v k. ú. Dobříš. Podle žalobců uplynula nejpozději dne 5. 12. 2008 lhůta pro vydání rozhodnutí tak, jak stanoví § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, žalovaný však dosud nerozhodl. Žalobci se dvakrát obrátili na Krajský úřad Středočeského kraje, jakožto odvolací orgán, se žádostí o ochranu před nečinností žalovaného podle § 80 správního řádu. Ten žádosti nevyhověl a přípisem ze dne 9. 1. 2009, č. j. 003371/2009/KUKS sdělil, že nečinnost neshledal. Usnesením ze dne 22. 12. 2008 žalovaný předmětná řízení o odstranění stavby přerušil.

Krajský soud vycházel z následujícího skutkového stavu:

Dne 18. 10. 2008 bylo zahájeno řízení o odstranění stavby zpevněných ploch – veřejně nepřístupných Dobříš, Západní, na pozemcích parc. č. 1125/16, 1125/21, 1125/46, 1125/49, 1125/50, 1125/51 v katastrálním území Dobříš.

Dne 18. 11. 2008 podali vlastníci stavby žádost o její dodatečné povolení. Na základě této žádosti žalovaný řízení o odstranění stavby usnesením ze dne 18. 12. 2008 přerušil. (Proti rozhodnutí o přerušení řízení podali žalobci odvolání.) Z důvodu neúplné žádosti o dodatečné povolení stavby byli účastníci vyzváni k doplnění svého podání do 6 týdnů a současně bylo řízení usnesením přerušeno. Po řádném doplnění žádosti oznámil žalovaný účastníkům zahájení řízení o dodatečném povolení stavby.

Podáním ze dne 6. 1. 2009 požádali žalobci Krajský úřad Středočeského kraje o ochranu před nečinností správního orgánu, ve které se dožadovali, aby krajský úřad přikázal stavebnímu úřadu vydat v řízení o odstranění stavby rozhodnutí, nebo aby sám namísto nečinného stavebního úřadu rozhodl. Přípisem ze dne 9. 1. 2009 krajský úřad žalobcům sdělil, že důvody pro přijetí opatření proti nečinnosti neshledal. Proto podali žalobci výše citovanou žalobu ke Krajskému soudu v Praze.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu dospěl krajský soud k závěru o nedůvodnosti podané žaloby. Žalovaný přerušil řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon"), a v současné době, ke dni rozhodnutí soudu, nemá povinnost rozhodnutí o odstranění stavby vydat, a to až do pravomocného rozhodnutí o žádosti vlastníků stavby o dodatečné povolení stavby. Krajský soud proto žalobu podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.") zamítl jako nedůvodnou.

Rozsudek Krajského soudu v Praze napadli žalobci (dále též „stěžovatelé") kasační stížností z důvodu vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve které brojí zejména proti nezákonnosti rozhodnutí o přerušení řízení o odstranění stavby. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby pouze v případě, že jsou splněny kumulativně tři podmínky: jde o stavbu uvedenou v odstavci 2 téhož ustanovení, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a stavebník nebo

vlastník předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Je nepochybné, že žádost o dodatečné povolení stavby nebyla minimálně do 18. 12. 2008 doložena vůbec žádnými dokumenty. Nejméně poslední ze zákonných podmínek tedy nebyla splněna, a přerušení řízení je proto podle stěžovatelů nezákonné.

Žalovaný opřel svůj postup pouze o § 129 odst. 3 stavebního zákona. Pokud by mělo dojít k přerušení řízení v důsledku učiněné výzvy k doplnění podkladů podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, jak dovodil správní soud, nebylo by možné přerušit řízení podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, ale bylo třeba přerušit řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“). K tomu zcela zjevně nedošlo a argumentace ustanovením § 111 stavebního zákona se tak objevuje poprvé až ve vyjádření žalovaného k žalobě.

I pokud by žalovaný učinil reálně výzvu podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, nebyl by to podle stěžovatelů důvod k přerušení řízení o odstranění stavby, ale pouze důvod k přerušení řízení o podané žádosti o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad by byl nicméně povinen vydat rozhodnutí ve věci samé v řízení o odstranění stavby, protože toto řízení nebylo přerušeno podle § 129 odst. 3 stavebního zákona a stavební úřad tak byl povinen ve vedení tohoto řízení řádně pokračovat.

Nedostatky rozhodnutí o přerušení řízení o odstranění stavby je dle názoru stěžovatelů nutno hodnotit též z hlediska zásady vyplývající z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nezákonné rozhodnutí o přerušení řízení pak nemůže vyvolávat žádné právní účinky, z čehož podle nich vyplývá, že povinnost žalovaného vydat rozhodnutí ve věci samé v zákonem stanovené lhůtě zůstala vydáním takového rozhodnutí nedotčena.

Pro úplnost stěžovatelé dodali, že jejich odvolání proti rozhodnutí o přerušení řízení Krajský úřad Středočeského kraje zamítl rozhodnutím ze dne 13. 3. 2009. Proti tomuto rozhodnutí není přípustný žádný další opravný prostředek a soudní přezkum je vyloučen. Jediným prostředkem ochrany práv stěžovatelů proto byla a je žaloba na ochranu proti nečinnosti. V rámci řízení o ní je pak podle stěžovatelů třeba jako předběžnou otázku posoudit zákonnost usnesení o přerušení řízení ze dne 18. 12. 2008. Pokud pak správní soud zjistí, že toto usnesení je nezákonné, musí být jediným logickým důsledkem to, že bude žalovanému nařízena povinnost rozhodnout o odstranění stavby, kterou sám dobrovolně neplní. Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ke kasační stížnosti stěžovatelů se vyjádřil žalovaný přípisem ze dne 29. 9. 2009. Má za to, že výklad ustanovení stavebního zákona a správního řádu, tak jak byl proveden stěžovateli v kasační stížnosti, postrádá oporu v zákoně a přehlíží jak základní zásady správního řízení, tak zejména povinnosti správních orgánů podle § 37 odst. 3 a § 45 odst. 2 správního řádu. Kromě toho odhlíží od možnosti postupovat v řízení o dodatečném povolení stavby obdobně jako ve stavebním řízení podle § 111 až 115 stavebního zákona, tedy i podle § 111 odst. 3 tohoto zákona. Usnesení o přerušení řízení ze dne 15. 12. 2008 (vypraveno 18. 12. 2008) bylo vydáno plně v souladu se zákonem. Ustanovení § 129 odst. 3 nelze podle žalovaného vykládat jako sankční postih přímého nařízení odstranění stavby

za nepředložení úplné žádosti o dodatečné povolení, odtrženě od ustanovení, na jejichž základě byla provedena výzva k doplnění žádosti a přerušeno řízení o dodatečném povolení stavby. Nařízení odstranění stavby by bylo v souladu se zákonem možné teprve v případě, že by žádost nebyla ve stanovené lhůtě doplněna a podklady pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby by tak neodpovídaly § 129 odst. 3 stavebního zákona. Teprve po zastavení řízení o dodatečném povolení stavby podle § 66 odst. 1 správního řádu by bylo možné mít za to, že žadatel o dodatečné povolení stavby nepožádal.

K tomu žalovaný dodal, že řízení o dodatečném povolení stavby dosud nebylo pravomocně skončeno, neboť Krajský úřad Středočeského kraje dodatečné povolení vydané stavebním úřadem v odvolacím řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání.

Žalovaný je toho názoru, že podle § 79 s. ř. s. se nelze domáhat uložení povinnosti stavebnímu úřadu, aby vydal rozhodnutí ve věci samé (tj. nařídil odstranění stavby), u které bylo zrušeno pravomocné stavební povolení, dokud nebylo pravomocně rozhodnuto o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, popř. nebylo řízení o vydání dodatečného povolení pravomocně zastaveno. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona u stavby prováděné či provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním, stavební úřad zahájí řízení o jejím odstranění. Pokud půjde o stavbu uvedenou v odstavci 2, stavebník nebo vlastník požádá o její dodatečné povolení a předloží podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti; v tomto řízení postupuje podle § 111 až 115 (stavební řízení). Bude-li stavba dodatečně povolena, řízení o odstranění stavby zastaví.

Stěžovatelé jsou si v daném případě vědomi, že rozhodnutí o přerušení řízení je z přezkumu správními soudy vyloučeno jako rozhodnutí, jímž se pouze upravuje řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], jsou však toho názoru, že takové rozhodnutí (jeho zákonnost) je přesto nutné posoudit, neboť jen tak bude možné učinit si úsudek o nečinnosti správního orgánu. Tuto konstrukci je třeba odmítnout jako chybnou.

Správní orgán je nečinný tehdy, nevydá-li rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě (§ 80 odst. 1 správního řádu). Smyslem rozhodnutí o přerušení řízení je pak zabránit možnému běhu lhůt – pro účastníky, jako i pro správní orgán – nastanou-li zákonem předvídané okolnosti, které mohou být (budou) dlouhodobějšího charakteru a které představují ve vztahu k rozhodnutí o věci překážku řízení (typicky nedostatky žádosti, nezaplacení poplatku za řízení, potřeba zodpovězení předběžné otázky apod.). Rozhodnutím o přerušení řízení se tedy správní řízení nekončí, ani jím není nijak zasaženo hmotněprávní postavení účastníka správního řízení. Po odpadnutí překážky správní orgán v řízení pokračuje a, jsou-li pro to splněny podmínky, vydá rozhodnutí ve věci samé. Z uvedeného

vyplývá, že přeruší-li správní orgán řízení, nemůže na něj být nahlíženo jako na nečinný, neboť lhůty pro vydání rozhodnutí počnou opět běžet teprve po odpadnutí překážky, která byla důvodem přerušení řízení.

Samotný fakt přerušení řízení je pak skutečností, kterou správnímu soudu nepřísluší jakkoli posuzovat, neboť rozhodnutí o přerušení řízení je ze soudního přezkumu vyloučeno. Argumentace stěžovatelů, podle níž by měl správní soud přesto takové rozhodnutí přezkoumat, aby si mohl učinit úsudek o tvrzené nečinnosti, by fakticky vedl k obcházení zákona, resp. dával žalobci k dispozici právní prostředek, který soudní řád správní neupravuje. Žalobce může podat buď žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (která by byla v daném případě nepřípustná podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s.), anebo žalobu proti nečinnosti správního orgánu, pokud tento nevydá rozhodnutí v zákonné lhůtě a žalobce bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu k jeho ochraně proti nečinnosti stanoví (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Posléze uvedeným způsobem postupovali stěžovatelé, fakticky se však domáhají jakési kombinace obou řízení, ve které by bylo rozhodnutí o přerušení řízení označeno za nezákonné (nulitní), aby následně bylo možné konstatovat nečinnost žalovaného. Takový požadavek jde však *ultra legem* a je proto na místě jej odmítnout jako nepřijatelný.

Pouze formou poznámky *obiter dictum* proto Nejvyšší správní soud přisvědčuje žalovanému, že řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým a postup žalovaného tak, jak vyplývá ze správního spisu, tedy žádnou nezákonnost nevykazuje.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Praze netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, žádné náklady přesahující rámec jeho běžné činnosti mu však v souvislosti s řízením o kasační stížnosti prokazatelně nevznikly, Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 10. února 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu