

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **F. S.,** zastoupeného JUDr. Ing. Petrem Machálkem, Ph.D., advokátem se sídlem Pivovarská 8, Vyškov, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) R. S.**, a **II) K. S.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2010, čj. KUZL 78998/2010, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 2. 2012, čj. 31 A 13/2011 – 65,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 2. 2012, čj. 31 A 13/2011 – 65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## Odůvodnění:

### I.

1. Rozhodnutím ze dne 29. 7. 2010, čj. Výst.330/22/10, Městský úřad Morkovice-Slížany, stavební úřad (dále jen „stavební úřad"), nařídil podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon"), a § 39 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, odstranění stavby hospodářské budovy u rodinného domu č. p. 133 na pozemcích p. č. 181/1, 181/2, 53/6 a 1891 v katastrálním území Pornice, postavené v rozporu se stavebním povolením ze dne 6. 6. 1994, čj. 325/94.

2. Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2010, čj. KUZL 78998/2010, žalovaný změnil k odvolání žalobce rozhodnutí stavebního úřadu tak, že podmínka č. 1 pro odstranění stavby zní: *Stavba bude odstraněna nejpozději do 6 měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí*. Ve zbývající části ponechal rozhodnutí stavebního úřadu beze změn.

## II.

3. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 29. 2. 2012, čj. 31 A 13/2011 – 65, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

4. Krajský soud zjistil, že ve správním spise chybí stavební povolení, v rozporu s nímž měla být postavena předmětná stavba, a rozsudek Okresního soudu v Kroměříži ze dne 19. 1. 2005, čj. 9 C 81/2004 – 73, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 1. 2007, čj. 59 Co 132/2005 – 100, kterými bylo rozhodnuto o vlastnickém právu ke spornému pozemku. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace právního pojmu provedená správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady správní orgán shromáždil, zda tak učinil v dostatečném rozsahu a zda jeho zjištění nejsou v rozporu s těmito podklady. Pokud takový přezkum není možný, napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

5. Krajskému soudu nepřísluše lo, aby nahrazoval v rozhodnutí o věci správní orgán, a proto nemohl posoudit, zda stavba byla postavena v souladu se stavebním povolením. Podle krajského soudu se žalovaný nevypořádal s otázkou vlastnického práva k pozemku, na kterém se stavba nachází, protože ve spisu chyběly zmíněné rozsudky okresního a krajského soudu. Správní rozhodnutí dokládá správnost a zákonnost postupu správního orgánu a musí být přesvědčivé. Pokud správní orgán tvrdí, že účastníci řízení pochybili, musí toto tvrzení náležitě odůvodnit a doložit. Krajský soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, proto jej zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

## III.

6. Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

7. Stěžovatel vyšel z předmětného stavebního povolení jako ze skutečnosti známé mu z úřední činnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu). Žádný z účastníků řízení nezpochybnil existenci tohoto povolení ani v řízení před stavebním úřadem, ani v odvolacím řízení. Povolení bylo popsáno v rozhodnutí stěžovatele, které bylo součástí správních spisů předložených krajskému soudu. Podle stěžovatele byla existence povolení v řízení řádně prokázána. Krajský soud měl navíc možnost vyžádat si toto rozhodnutí od stěžovatele.

8. Dále stěžovatel připomněl, že pro zahájení řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona bylo rozhodné, že žalobce postavil stavbu v rozporu se stavebním povolením. Rozpor spočíval v tom, že (1) stavba zasahovala na sousední pozemek, přestože byla povolena pouze na pozemku p. č. 53/6 v k. ú. Pornice, a (2) sklon její střechy byl v rozporu s projektovou dokumentací. Stěžovatel zdůraznil, že výsledek řízení o odstranění stavby závisí především na tom, zda stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem a zda podá žádost o dodatečné povolení stavby a předloží doklady požadované stavebním úřadem. Nedostojí-li stavebník těmto povinnostem, stavební úřad nařídí odstranění stavby. V posuzované věci stavebník nepodal úplnou žádost o dodatečné povolení stavby, resp. nedoplnil doklady požadované ve výzvě ze dne 25. 3. 2010. Stavebnímu úřadu proto nezbylo, než nařídit odstranění stavby.

9. Shora uvedené rozsudky okresního a krajského soudu nebyly podle stěžovatele pro věc rozhodné a nemohly ovlivnit výsledek řízení. V době řízení o odstranění stavby byly pozemky, na nichž byla stavba postavena, ve vlastnictví žalobce. Rozhodné však bylo, že žalobce nesplnil podmínky k dodatečnému povolení stavby. Stavební úřad ani stěžovatel se proto těmito rozsudky nezabývali.

## IV.

10. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že rozhodnutí stěžovatele nelze přezkoumat, protože stavební povolení nebylo součástí správního spisu. Správní orgán nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Kdyby stavební povolení bylo založeno ve správním spisu, správní orgán by musel dovodit, že stavba s ním není v rozporu. Umístění stavby totiž nebylo ve stavebním povolení jednoznačně určeno. Stavba byla umístěna v dobré víře, že se nachází na pozemku žalobce. Žalobce se dohodl na hranici pozemku s vlastníkem sousedního pozemku, o čemž svědčí skutečnost, že soused si přistavěl k předmětné stavbě dosud nepovolenou stavbu. V době zahájení stavby platila mapa provedená na základě původního pozemkového katastru v měřítku 1:2880, kde přípustná tolerance činila ± 2,9m. Z této skutečnosti vycházely i rozsudky okresního a krajského soudu, které určily, že pozemek pod stavbou p. č. 181/2 je ve vlastnictví žalobce a jeho manželky.

11. Pokud by stěžovatel porovnal důvody odstranění stavby se stavebním povolením, musel by dovodit, že (1) nelze jednoznačně prokázat, že stavba byla posunuta, (2) nemělo být nařízeno odstranění „celé“ stavby, ale v krajním případě jen části stavby (správní orgán se ostatně nezabýval možností odstranění části stavby a dokončení stavby podle původního stavebního povolení), a (3) odstranění stavby není možné, protože jsou o ni opřeny další stavby postavené rovněž bez stavebního povolení. Správní orgány by nejprve měly rozhodnout o odstranění, nebo dodatečném povolení těchto staveb jako o předběžné otázce.

## V.

12. Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti 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, 4 s. ř. s.).

13. Kasační stížnost je důvodná.

14. Přípisem ze dne 24. 2. 2011, čj. 31 A 13/2011 – 26, krajský soud požádal stěžovatele o *„předložení kompletního správního spisu, včetně všech doručenek (§ 74 odst. 1 s. ř. s.)*“. Přípis byl doručen stěžovateli dne 8. 3. 2011, dne 11. 5. 2011 byl krajskému soudu doručen správní spis spolu s vyjádřením stěžovatele k žalobě. Vzhledem k tomu, že předložený správní spis neobsahoval (1) stavební povolení, v rozporu s nímž měla být stavba postavena, a (2) rozsudky okresního a krajského soudu určující vlastnické právo žalobce k pozemku p. č. 181/2 v k. ú. Pornice, bylo žalobou napadené rozhodnutí podle krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

15. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil postupu krajského soudu. Pokud soud nedostojí povinnosti stanovené v § 36 odst. 1 s. ř. s., může být řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz rozsudek ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004 - 105, č. 617/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V této souvislosti lze připomenout i judikaturu Ústavního soudu (srov. např. nálezy ze dne 7. 7. 1999, sp. zn. I. ÚS 138/98, nebo ze dne 9. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 467/04).

16. Krajský soud nemohl bez dalšího zrušit rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, ale měl jej s případnou opakovanou výzvou poučit o následcích, které by neuposlechnutím této výzvy mohly nastat nebo i uložit sankci za neuposlechnutí výzvy soudu podle § 44 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2006, čj. 6 As 33/2006 – 92, č. 1013/2007 Sb. NSS). Uvedené platí také tehdy, pokud správní spis byl předložen, ale je na první pohled zřejmé, že neobsahuje veškeré důkazy a listiny, které žalovaný uvádí v odůvodnění svého rozhodnutí a vychází z nich a které tudíž s největší pravděpodobností existují (viz rozsudky ze dne 15. 5. 2007, čj. 2 Afs 90/2006 – 79, nebo ze dne 9. 10. 2008, čj. 9 Afs 25/2008 – 44). Teprve pokud žalovaný nepředloží chybějící podkladové listiny přes popsanou výzvu a poučení, přivodí si újmu v řízení sám a musí nést důsledky svého konání, resp. nekonání, které mohou spočívat ve zrušení jeho rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudek čj. 3 As 6/2004 – 105). Naopak nevyzve-li soud žalovaného k doplnění správního spisu, poruší ve vztahu k žalovanému poučovací povinnost stanovenou v § 36 odst. 1 s. ř. s.

17. V posuzované věci krajský soud postrádal ve správním spisu stavební povolení, v rozporu s nímž měla být postavena předmětná stavba, a rozsudky okresního a krajského soudu určující vlastnické právo žalobce k pozemku p. č. 181/2 v k. ú. Pornice. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí stěžovatele i stavebního úřadu na tyto dokumenty opakovaně odkazovala a obsah stavebního povolení dokonce předurčoval výsledek řízení o odstranění stavby, krajský soud mohl důvodně předpokládat, že tyto podklady existují. Měl proto stěžovatele vyzvat k jejich předložení a poučit jej o možných procesních následcích neuposlechnutí této výzvy. Pokud tak neučinil, neposkytl stěžovateli dostatečné poučení o jeho procesní povinnosti doplnit správní spis o chybějící podklady v rozporu s § 36 odst. 1 s. ř. s. Toto řízení proto bylo zatíženou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V dalším řízení krajský soud tuto vadu napraví a vyzve stěžovatele k předložení shora vymezených podkladů.

18. Nejvyšší správní soud závěrem doplňuje, že uvedené závěry se vztahují na případy, kdy je absence určitých podkladů ve správním spise *prima facie* zřejmá a takový spis není dostatečným podkladem pro rozhodnutí ve věci. V opačných případech krajský soud není povinen dohledávat možné součásti správního spisu a může vycházet z předpokladu, že spis byl předložen v úplné podobě. Není-li tomu tak, žalovaný se vystavuje nebezpečí, že krajský soud rozhodne v jeho neprospěch (viz rozsudky ze dne 11. 3. 2008, čj. 1 Afs 7/2008 – 91, nebo ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Afs 15/2012 – 25). K tíži správního orgánu by byla posouzena také situace, kdy by správní orgán porušil povinnost vést spis v takové podobě, aby byl dostatečným podkladem pro přijaté rozhodnutí, a ve spisu chyběly dokumenty, které podle seznamu spisového materiálu měly být součástí spisu (srov. rozsudek ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Ans 14/2012 – 35). O takovou situaci se však

v posuzované věci nejednalo, dokumenty na které správní orgány odkazovaly, byly s největší pravděpodobností součástí jiného spisu, který patřil k jinému souvisejícímu řízení.

19. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm krajský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

20. Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 30. dubna 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu