



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Ing. I. J.**, zastoupena Mgr. Jitkou Zderčíkovou, advokátkou se sídlem Nuselská 375/98, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2013, čj. KUZZL 61073/2013, sp. zn. KUSP 45998/2013 ÚP-Ha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2015, čj. 29 A 71/2013 – 50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Uherský Ostroh, odbor výstavby a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“) vydal dne 3. 6. 2013 rozhodnutí čj. SÚ-MIK-14-NAŘ-1342/2013, kterým v souladu s § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) žalobkyni nařídil odstranění stavby: chatka – plechová maringotka (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. 3729/3 v k. ú. Chylice, která byla provedena bez rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobu ze dne 25. 11. 2013 proti rozhodnutí žalovaného krajský soud zamítl jako nedůvodnou. Ve svém rozsudku se nejprve zabýval otázkou, zda žalobní body týkající

se nedostatků správního řízení uvedené v dalších dvou podáních žalobkyně – ze dne 22. 4. 2014 a ze dne 28. 4. 2014 – byly uplatněny včas. Dospěl k závěru, že tyto námitky představovaly žalobní body uplatněné až po lhůtě k podání žaloby, tedy opožděně, a proto nebylo povinností soudu se jimi zabývat a opatřovat si k nim důkazy; nejednalo se ani o vady, ke kterým by soud musel přihlížet z úřední povinnosti. Soud se tedy zabýval pouze včas uplatněnými žalobními námitkami, a to absencí poučení o možnosti podat žalobu, porušením zásady legitimního očekávání a nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Žádnou z těchto námitek však neshledal důvodnou.

II. Argumentace kasační stížnosti

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

[4] Předně namítala porušení práva na spravedlivý proces v důsledku toho, že jí správní orgán nepoučil o možnosti podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. Dále brojila proti nesprávnému postupu správního orgánu při provádění „kontrolní prohlídky“ dne 20. 11. 2012, která nebyla provedena v souladu se zákonem, neboť zástupce správního orgánu vstoupil na pozemek stěžovatelky bez jejího vědomí. Stěžovatelku o tom neinformoval v souladu se zákonem bezprostředně, o vstupu ani nese-psal protokol. Nejednalo se přitom o případ, kdy by šlo o „*bezprostřední ohrožení života nebo zdraví osob či zvířat*“. Takový důkaz je bezpředmětný, neboť je v rozporu s § 172 odst. 2 až 6 stavebního zákona. Nebylo ani patrné, že se stavba (maringotka) nacházela právě na pozemku stěžovatelky. Tvrzení stavebního úřadu o tom, že se v blízkosti stavby nacházelo WC, je naprosto absurdní; pokud by tomu tak bylo, pak by stavební úřad zahájil také řízení o odstranění této „stavby“. Toto tvrzení se navíc objevilo až v rozsudku soudu a stěžovatelka neměla možnost na něj nijak reagovat. Krajský soud ani neprovedl důkaz obsahem spisu stavebního úřadu, zejména s ohledem na namítané procesní vady, které byl soud povinen zkoumat z úřední povinnosti, pokud na ně stěžovatelka upozornila. V této věci odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 28/2013 – 24. Stěžovatelka shrnula, že správní orgán rozhodl na základě jediného důkazu, který byl získán nezákonnou cestou, a neunesl tak důkazní břemeno.

[5] Soud se také nezabýval námitkou stěžovatelky, že stavba stála na pozemku dočasně a je s ní průběžně manipulováno. Je zcela logické, že pokud je maringotka odstavena na místě mimo civilizaci (jako nyní), odstraněním kol se majitel brání krádeži jak přívěsu, tak také kol, a plní tím zákonnou prevenční povinnost vzniku škodám. Stavební úřad ani neprovedl opakované místní šetření, aby si ověřil tvrzení o dočasném parkování maringotky.

[6] Stěžovatelka namítla, že soudem uváděné „rozšíření“ žaloby bylo pouze reakcí na vyjádření žalovaného. Celé správní řízení mělo tolik procesních vad, že jej nelze považovat za zákonné a bylo úřední povinností krajského soudu, aby se těmito procesními vadami zabýval. Stěžovatelka proto navrhla výslech svědků ohledně stavu „staveb“ na jejím pozemku v roce 2012, kdy mělo probíhat místní šetření.

[7] Na závěr poznamenala, že ten samý stavební úřad ji vyzval k tomu, aby odstranila, *in eventum*, požádala o stavební povolení u „stavby“, která, pokud by byla stavbou, pak by vyžadovala ohlášení.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že možnost podání žaloby proti správnímu rozhodnutí je dána zákonem a správní orgán nemá v této věci vůči účastníku správního řízení poučovací povinnost.

[9] Dále poznamenal, že stavební úřad provedl v dané lokalitě místní šetření při výkonu své působnosti dle § 171 stavebního zákona. Místní šetření proběhlo dne 20. 11. 2012, tedy ještě před zahájením řízení o odstranění stavby. Ze zápisu z šetření, který je založen ve spise vedeném ve věci odstranění stavby, je zřejmé, že na pozemku stěžovatelky bylo umístěno i WC. Z oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby ze dne 26. 2. 2013 i výzvy ze dne 24. 4. 2013 je patrné, že stavební úřad dal účastníkům řízení dostatečnou možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Stěžovatelka však údaje vyplývající ze zápisu nezpochybnila. V souvislosti se stěžovatelkou tvrzeným vstupem stavebního úřadu na její pozemek bez jejího povolení žalovaný uvedl, že stavební úřad se při zjišťování uvedených skutečností pohyboval na zcela volně přístupné oblasti „štěrkových jezer“; nebylo nutné vstupovat na pozemek, na kterém byla maringotka umístěna. Upozornil také, že objekt WC je jednoznačně součástí stavby, kterou stavební úřad nařídil odstranit, jak vyplývá ze spisového materiálu.

[10] Za účelové považuje žalovaný tvrzení stěžovatelky týkající se odstranění kol maringotky jako prevence proti krádeži. V daném případě je totiž vzhledem k charakteru a konstrukci předmětného objektu zřejmé, že se o přívěs, resp. přípojné vozidlo, nejedná. Objekt není mobilní, je stabilně umístěn na pozemku stěžovatelky a i přistavené WC TOI svědčí o tom, že objekt slouží k užívání, ať už přímo k rekreaci, občasnému odpočinku či současnému uložení náradí.

[11] Dle žalovaného jsou tedy rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu správná, a navrhl proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatelky, že nebyla poučena o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Podle § 68 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, správní orgán v poučení rozhodnutí uvede, „*zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává*“. Ze zákona tedy nevyplývá, že by měl správní orgán (resp. odvolací správní orgán) ve svém rozhodnutí poučovat také o možnosti podat správní žalobu dle § 65 a násl. s. ř. s. Stejný závěr dovodila také soudní judikatura, kterou citoval krajský soud, podle níž z § 68 odst. 1, 5 a 6 správního řádu nelze dovodit povinnost správního orgánu poučit účastníky řízení o možnosti napadnout správní rozhodnutí žalobou včetně uvedení lhůty pro podání této žaloby (viz rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 8 Afs 47/2007 – 90). Tato kasační námitka proto není důvodná.

[15] Dále se kasační soud věnoval námitce nezákonnosti závěru krajského soudu týkajícího se nepřijatelnosti rozšíření žaloby a s tím související kasační argumentaci, že se krajský soud měl zabývat procesními vadami správního řízení z úřední povinnosti.

[16] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat „do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou“. V souladu s § 71 odst. 2 lze rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby.

[17] Řízení ve správním soudnictví je plně ovládáno zásadou dispoziční. Je tedy na žalobci, zda proti rozhodnutí správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, bude brojit žalobou u soudu či nikoliv. Stejně tak je na něm, aby v případě, kdy se bude domáhat ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vedle toho je správní soudnictví ovládáno i zásadou koncentrační. Žalobu je třeba podat v zákonem stanovené dvouměsíční lhůtě a pouze v této lhůtě může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body; zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.). Soud je při přezkoumání správního rozhodnutí vázán rozsahem napadení, jak je žalobce ve své žalobě vymezí, a přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. jen v mezích žalobních bodů (viz rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, čj. 1 Afs 25/2004 – 69).

[18] Vady, ke kterým je krajský soud povinen při přezkumu rozhodnutí správního orgánu přihlížet i bez návrhu, lze dovodit z § 76 s. ř. s. Zákon výslovně uvádí, že pokud rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví soud rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Dovojuje se však, že krajský soud je oprávněn a povinen přihlížet z úřední povinnosti i k vadám uvedeným v § 76 odst. 1 s. ř. s. [podle tohoto ustanovení „[s]oud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“], ovšem toliko tehdy, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů. Tato vadnost a nemožnost přezkumu musí být zjevná buď ze správního spisu, z rozhodnutí samého nebo ji soud sezná z jiných rozhodných skutečnostech, jež se dostanou do jeho sféry (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009 – 84, publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS).

[19] Ze spisové dokumentace Nejvyšší správní soud ověřil, že rozhodnutí žalovaného bylo stěžovatelce doručeno dne 25. 9. 2013 a lhůta k podání žaloby a vymezení žalobních bodů tak uplynula dne 25. 11. 2013. V této lhůtě také stěžovatelka žalobu podala a uvedla v ní námitky, pro které napadá rozhodnutí žalovaného. Konkrétně se jednalo o námitku absence poučení o možnosti podat žalobu, námitku porušení zásady legitimního očekávání a námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Na žalobu reagoval žalovaný svým vyjádřením ze dne 11. 3. 2014, na které stěžovatelka odpověděla svým vyjádřením doručeným krajskému soudu dne 22. 4. 2015, v němž uvedla také novou žalobní námitku týkající se procesních pochybení stavebního úřadu, kterou ještě rozvedla ve svém vyjádření doručeném soudu dne 28. 4. 2015. Je tedy zjevné, že stěžovatelka tuto žalobní námitku uplatnila až 7 měsíců po doručení napadeného rozhodnutí, tedy opožděně.

[20] Stěžovatelka je přesvědčena, že se krajský soud měl opožděně namítanými pochybeními stavebního úřadu, tj. zejména nezákonným provedením kontrolní prohlídky, zabývat z úřední povinnosti. Této kasační námitce však nelze přisvědčit. Krajský soud totiž dospěl ke správnému závěru, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného ani ze správního spisu či z jiných okolností nebyly zjevné žádné vady, které by bránily přezkoumání rozhodnutí v mezích žalobních bodů a k nimž by bylo proto nutno v souladu s výše uvedenými závěry (viz odst. [18] tohoto rozsudku) přihlížet z úřední povinnosti. Z ničeho nevyplývá, že by správní orgány založily svá rozhodnutí na důkazu získaném v rozporu se zákonem a ani tvrzení stěžovatelky se v tomto ohledu nejeví jako opodstatněné. Zápis o kontrolní prohlídce ze dne 20. 11. 2012 je obsažen ve správním spise a s námitkou jeho nezákonného opatření se žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí. Krajský soud tedy postupoval správně, pokud se námitkou procesních pochybení stavebního úřadu nezabýval; v opačném případě by porušil zásadu dispoziční a zásadu koncentrace, na kterých je správní řízení založeno. Na tomto závěru nic nemění ani odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 28/2013 – 24, ve kterém se soud zabýval použitím nezákonně získaných důkazů a kde konstatoval, že takové pochybení nemusí být vždy bez dalšího důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení dle § 76 odst. 1 s. ř. s. V nyní posuzovaném případě ani nic nenasvědčovalo existenci pochybení správních orgánů spočívajícího v použití nezákonného důkazu, proto není odkaz na tento rozsudek přílehlavý.

[21] Vzhledem k tomu, že krajský soud se správně nezabýval pozdě namítanými procesními pochybeními správních orgánů, nepřislouší ani v řízení o kasační stížnosti zabývat se těmito námitkami Nejvyššímu správnímu soudu. Jedná o námitky nepřípustné, neboť nebyly řádně uplatněny v řízení před krajským soudem (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Stěžovatelka nemá pravdu v tom, že by se zmínka o existenci WC v blízkosti maringotky poprvé objevila až v napadeném rozsudku. Již v zápisu z kontrolní prohlídky ze dne 20. 11. 2012 bylo uvedeno, že je na pozemku stěžovatelky umístěna stavba „*chatky plechová maringotka bílé barvy, zastřešena sedlovou střechou s přesahem, o rozměrech cca 2,0 x 6,0 m, včetně WC TOI*“. Toto zjištění stěžovatelka ani v řízení před stavebním úřadem ani ve svém odvolání nezpochybnila. Z oznámení stavebního úřadu ze dne 26. 2. 2013 o zahájení řízení o odstranění stavby pak vyplývá, že mělo jít jak o odstranění plechové maringotky, tak WC TOI.

[23] Důvodná není ani kasační námitka, podle níž se krajský soud opomněl zabývat dočasností odstraňované stavby, se kterou je průběžně manipulováno. Tuto námitku totiž stěžovatelka taktéž neuplatnila v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby a krajský soud se jí proto v souladu s § 75 odst. 2 ve spojení s § 71 odst. 2 s. ř. s. nebyl povinen ani oprávněn zabývat.

[24] Stěžovatelka na závěr uvedla, že pokud by odstraňovaná stavba byla stavbou, vyžadovala by ohlášení stavby, nikoliv stavební povolení, jak bylo uvedeno v oznámení stavebního úřadu o zahájení řízení o odstranění stavby. Nejvyšší správní soud naopak souhlasí se žalovaným, že poučení stavebního úřadu bylo zcela v souladu s § 129 odst. 2 stavebního zákona. Z textového znění tohoto ustanovení (podle něj: „[...] *V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. [...] Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. 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. [...]*) vyplývá, že dodatečným povolením je myšleno stavební povolení, ohlášení stavby či územní rozhodnutí. V posuzovaném případě by stavba podléhala územnímu rozhodnutí, nikoliv ohlášení

stavby, jak uvádí stěžovatelka. Ani tato výtka, navíc uváděná pouze na okraj, proto není opodstatněná.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 14. dubna 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu