



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně: **ZAPA beton a. s.**, se sídlem Vídeňská 495, 142 00 Praha 4, zastoupené JUDr. Ludmilou Maškovou, advokátkou se sídlem Římanská 7, 101 00 Praha 10, proti žalovanému: **Krajskému úřadu Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 5. 2007, č. j. KUZZL 15415/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2008, č. j. 31 Ca 113/2007 - 26,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným dne 21. 3. 2006 Magistrátu města Zlína (dále jen „stavební úřad“) zahájila žalobkyně územní řízení o umístění stavby „Betonárna Zlín“ na pozemcích parc. č. 413, 388, 1094, 1095, 412/1, 1166, 1177/7, 461/3, 457/3, 457/5, 457/4 a 462/6 v katastrálním území Prštné. Jelikož návrh nebyl úplný, vyzval stavební úřad dne 23. 3. 2006 žalobkyni, aby návrh do devadesáti dnů doplnila o čtrnáct potřebných podkladů, a současně územní řízení usnesením z téhož dne na stejnou dobu přerušil. Žalobkyně ve stanoveném termínu sedm požadovaných dokladů nedodala, a proto stavební úřad usnesením ze dne 10. 7. 2006 územní řízení zastavil podle § 35 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 10. 2006 usnesení stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Své rozhodnutí zdůvodnil nepřiměřeností lhůty devadesáti dnů k doložení podkladů, jmenovitě k předložení závěru zjišťovacího řízení podle

zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

Stavební úřad tedy pokračoval v řízení a dne 18. 10. 2006 vyzval žalobkyni k doplnění původního návrhu o celkem osm podkladů (část chybějících podkladů byla sice doložena v průběhu odvolacího řízení, některé další však již pozbyly platnosti) a stanovil jí k tomu opět lhůtu devadesáti dnů. Usnesením z téhož dne pak územní řízení přerušil. Žalobkyně však ve stanovené lhůtě, která uplynula dne 22. 1. 2007, nedodala dva požadované dokumenty, a to projektovou dokumentaci obsahující řešení dopravní obslužnosti a souhlasné stanovisko Magistrátu města Zlína, odboru dopravy a silničního hospodářství. Stavební úřad proto usnesením ze dne 2. 2. 2007, č. j. MMZL 9808/2007, územní řízení opět zastavil. Odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 5. 2007, č. j. KUZL 15415/2007, zamítl a napadené usnesení stavebního úřadu potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, kterou krajský soud rozsudkem ze dne 30. 10. 2008, č. j. 31 Ca 113/2007 - 26, zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobkyně namítla, že délka lhůty pro doplnění požadovaných podkladů v územním řízení je v § 35 odst. 3 stavebního zákona omezena pouze tak, že nesmí překročit 12 měsíců. Podle žalobkyně tedy ve složitějších případech, jako je posuzovaný, není devadesátidenní lhůta odpovídající a v takto nepřiměřeně stanovené lhůtě žalobkyně spatřuje porušení stavebního zákona.

Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že zpracování dokumentace mohlo být zadáno již od počátku řízení (tj. od 21. 3. 2006). Podle žalobkyně je totiž třeba brát do úvahy vždy pouze rozsah a komplikovanost požadované dokumentace uvedené v tom opatření správního orgánu, ve kterém je tato lhůta stanovována. Opatření stavebního úřadu ze dne 18. 10. 2006, kterým byla devadesátidenní lhůta stanovena, požadovalo doložit celkem šest podkladů (pozn. soudu: správně osm), mimo jiné i projektovou dokumentaci uvedenou do souladu se stanoviskem k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA) a řešení dopravní obslužnosti. Jednalo se tedy o rozsáhlou dokumentaci, která předpokládala provedení časově náročných zkoušek a měření včetně ověření reálnosti studie s vlastníky dotčených pozemků, a proto měla být žalobkyni poskytnuta delší lhůta.

Žalobkyně připomíná, že předmětné územní řízení již bylo jednou usnesením ze dne 10. 7. 2006 zastaveno proto, že žalobkyně nebyla schopna včas předložit časově a odborně náročné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA). I v tomto případě byla žalobkyni k předložení stanoviska stavebním úřadem určena lhůta pouze v délce devadesáti dnů. Územní řízení pak pokračovalo až po ukončení odvolacího řízení, které probíhalo od července do října, a proto žalobkyně objektivně musela zbrzdit práce na zpracování tak finančně nákladné studie řešení dopravní obslužnosti po dobu, než jí byl znám výsledek tohoto odvolacího řízení. Jelikož tato dokumentace byla stavebním úřadem vyžadována již ve výzvě ze dne 23. 3. 2006, snažila se ji žalobkyně zajistit u projektanta v předstihu. Práce však byly zbrzděny právě odvolacím řízením a poté částečně i nevyjasněností personálního obsazení Magistrátu města Zlína, když projektant nemohl získat potřebné podklady a informace k podmínkám řešení dopravní studie tak, aby mohlo být vydáno kladné stanovisko Magistrátu města Zlína, odboru dopravy a silničního hospodářství.

Postup žalovaného považuje žalobkyně za účelový a šikanózní, neboť žalobkyně zahájila přípravu stavby (včetně koupě pozemků) na základě sdělení vedoucího stavebního úřadu ze dne 13. 12. 2004, podle nějž byly potřebné pozemky určeny mimo jiné i pro umístování průmyslových areálů. Nicméně po zahájení územního řízení bylo na stavebním úřadě započato s projednáváním změn územního plánu v daném území s cílem změnit účel využití předmětných pozemků. I z tohoto důvodu bylo stanovisko dotčeného orgánu na úseku dopravy (které žalobkyně obdržela až 22. 2. 2007, a tedy je ve stanovené lhůtě objektivně předložit nemohla) ne zcela jednoznačné, byť umístění stavby z hlediska dopravní obslužnosti nevylučuje.

Žalobkyně závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Dále uvedl, že žalobkyně měla námitku nepřiměřenosti lhůty k doplnění studie řešení dopravní obslužnosti uplatnit již v prvoinstančním řízení případně jako důvod prvního odvolání. Žalobkyně však v tomto prvním odvolání namítala nepřiměřenost stanovené lhůty jen ve vztahu k doložení stanoviska EIA a skutečnosti týkající se dalších dokladů vůbec nezmiňoval. Takový postup není podle žalovaného v souladu s § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zakotvujícím zásadu koncentrace odvolacího řízení. Složitost uvedení projektové dokumentace do souladu se závěry EIA pak žalobkyně uplatnila až v kasační stížnosti. Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost není důvodná.

Žalobkyně v kasační stížnosti namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, s. ř. s.], konkrétně přiměřenosti lhůty k doložení podkladů podle § 35 odst. 3 stavebního zákona.

Ustanovení § 35 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném v rozhodné době zakotvovalo povinnost stavebního úřadu vyzvat navrhovatele, aby návrh na zahájení územního řízení v přiměřené lhůtě, maximálně však 12 měsíců, doplnil potřebnými údaji nebo podklady, pokud předložený návrh neposkytoval dostatečný podklad pro posouzení umístění navrhované stavby nebo jiného opatření v území, zejména vlivů na životní prostředí. Pokud navrhovatel návrh na vydání územního rozhodnutí požadovaným způsobem ve stanovené lhůtě nedoplnil, stavební úřad územní řízení zastavil. Lhůtu o přerušení územního řízení přitom nebylo lze prodloužit dalším rozhodnutím.

Smyslem tohoto ustanovení bylo řešit nežádoucí stav, kdy spolu s návrhem na zahájení územního řízení nebyly předloženy veškeré podklady potřebné pro rozhodnutí. Aby nedocházelo ke zbytečnému prodlužování řízení, stanovil zároveň zákon sankci ve formě zastavení územního řízení, pokud nebyly potřebné dokumenty doloženy včas (ve stanovené lhůtě). Již na tomto místě je nicméně nutno zdůraznit, že podklady potřebné pro rozhodnutí v územním řízení byly specifikovány v § 3 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona. Jelikož povinnost předložit bezvadný návrh s požadovanými přílohami přitom byla primárně povinností účastníka řízení (správní orgán naopak nebyl povinen chybějící dokumenty za účastníka dohledávat), mělo dojít k předložení potřebných podkladů pro rozhodnutí současně s podáním návrhu. Z tohoto pohledu byla lhůta předpokládána v § 35 odst. 3 stavebního zákona lhůtou náhradní.

Zmiňovaná lhůta k předložení chybějících podkladů nebyla zákonem přímo stanovena: její délka byla omezena pouze maximální hranicí (12 měsíců). Správní orgán tak při jejím stanovení mohl volit z relativně široké škály časových úseků od lhůty v řádu dnů až po jeden rok. Úvaha správního orgánu o délce lhůty však nebyla zcela neomezená, naopak správní orgán musel dostát požadavku přiměřenosti. Přiměřenost lhůty pak bylo třeba posuzovat ve vztahu k okolnostem daného případu, resp. k charakteru podkladů, které jsou správním orgánem požadovány k doplnění.

Úvahy správního orgánu musely vycházet z objektivních časových možností účastníka územního řízení obstarat si požadované podklady. Přitom bylo třeba vzít v potaz lhůty, které jsou k získání jednotlivých konkrétních dokumentů obvyklé, a které by měly být správnímu orgánu alespoň rámcově známy z jeho činnosti. Pokud bylo požadováno doložení správních rozhodnutí či jiných aktů dalších správních orgánů musel rozhodující správní orgán rovněž zvážit zákonné lhůty pro vydání těchto aktů, jakož i lhůty vytvořené ve správní praxi příslušných správních orgánů. Naopak pro stanovení lhůty nebyly určující případné subjektivní problémy účastníka řízení, tedy například jím zaviněná nečinnost, či jiné důvody ležící výlučně na straně účastníka řízení

Objektivní přístup ke stanovení lhůty k doložení chybějících podkladů nicméně neznamenal, že by měl správní orgán při stanovení lhůty postupovat mechanicky. Naopak požadavek přiměřenosti lhůty směřoval právě k tomu, že bylo třeba vážit specifika konkrétního případu. Konečně správní orgán musel vzít do úvahy i skutečnost, že stavební zákon neumožňoval prodloužení již stanovené lhůty a její nedodržení striktně spojoval se sankcí zastavení řízení: již z toho důvodu bylo na místě stanovovat spíše lhůtu delší se započítáním možných nepředvídaných situací, které při získávání podkladů mohly nastat.

Při aplikaci výše uvedených úvah na projednávaný případ musel Nejvyšší správní soud nejprve vyřešit, ve vztahu ke kterým požadovaným podkladům bude přiměřenost stanovené devadesátidenní lhůty zkoumat. Z usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení jakož i z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že žalobkyně v předmětné lhůtě nepředložila dva dokumenty – konkrétně projektovou dokumentaci obsahující řešení dopravní obslužnosti a souhlasné stanovisko Magistrátu města Zlína, odboru dopravy a silničního hospodářství. Z této skutečnosti jakož i ze správního spisu vyplývá, že ostatní stavebním úřadem požadované podklady byly ve stanovené lhůtě žalobkyní předloženy: devadesátidenní lhůta tedy byla v jejich případě dostatečná, resp. přiměřená. Z tohoto důvodu nepovažoval zdejší soud za nutné zabývat se přiměřeností lhůty k těmto podkladům, a to včetně projektové dokumentace uvedené do souladu se stanoviskem EIA – ostatně skutečnosti týkající se tohoto podkladu uvedla žalobkyně až v kasační stížnosti a jedná se proto o nepřipustná skutková nova (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se zabýval zejména přiměřeností stanovené lhůty ve vztahu ke studii řešení dopravní obslužnosti, jejíž vypracování a předložení bylo v plné dispozici žalobkyně (narozdíl od souhlasného stanoviska Magistrátu města Zlína, odboru dopravy a silničního hospodářství, které však mohlo být vydáno až v návaznosti na zpracování studie). S žalobkyní lze souhlasit v tom, že vypracování předmětné studie bezpochyby vyžaduje provedení měření a dalších časově relativně náročných činností. Z toho však samo o sobě nevyplývá, že by devadesátidenní lhůta byla nedostatečná. Nejvyšší správní soud pak po prostudování správního spisu neshledal žádné objektivní důvody, které by svědčily o nepřiměřenosti této lhůty.

Žalobkyně předložila ke svému druhému odvolání několik dokumentů, které se týkaly vypracování zmiňované studie. Z nich vyplývá, že žalobkyně uzavřela již dne 15. 5. 2006 smlouvu o dílo s Ing. J. S., jejímž předmětem bylo právě vypracování studie řešení dopravní obslužnosti. Termín vyhotovení byl stanoven od 15. 5. 2006 do 30. 6. 2006. Ve spisu je dále zařazena objednávka vypracování studie ze dne 6. 6. 2006 objednatelem Ing. J. S. u dodavatele Ing. J. H. s termínem dodání 10. 11. 2006. Nicméně již dne 25. 6. 2006 byl podepsán dodatek k citované smlouvě o dílo, podle nějž bude studie vypracována subdodavatelem, společností S-projekt plus, a. s., a to nejpozději do 31. 3. 2007. Až po půl roční pauze však byla dne 16. 1. 2007 (tj. šest dní před koncem devadesátidenní lhůty stanovené stavebním úřadem) uzavřena smlouva mezi Ing. J. S. (resp. jeho společností OSTAP Kolín, spol. s r. o.) a společností S-projekt plus, a. s., která měla studii vypracovat ve lhůtě pěti týdnů.

Série těchto smluvních ujednání vzbuzuje v soudu značné pochybnosti o tom, že by studie nemohla být vypracována ve stanovené lhůtě devadesáti dnů. Žalobkyně sice tvrdí, že již v září roku 2006 probíhala měření, resp. sčítání dopravy včetně „zjištění dalších podkladů“ (což dokládá zápisem z jednání mezi společností S-projekt plus, a. s., a Ing. S. datovaným 13. 2. 2007) a že tyto a další činnosti byly časově náročné, nicméně z nabídky projektových prací ze dne 16. 1. 2007 vyplývá, že zmiňovaná měření a další činnosti teprve budou společností S-projekt plus, a. s., provedeny („práce zahájíme po doručení Vaší objednávky“), a to v poměrně krátké lhůtě pěti týdnů. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že byla-li studie realizovatelná v průběhu pěti týdnů (a skutečně v tomto termínu byla dodána), pak devadesátidenní lhůta stanovená stavebním úřadem k jejímu předložení byla přiměřená. Pokud žalobkyně předložila studii až poté, co uplynula stanovená lhůta a řízení bylo zastaveno, bylo to důsledkem smluvních ujednání mezi žalobkyní a jejími subdodavateli, nikoliv kvůli objektivní nemožnosti vypracovat studii ve stanovené lhůtě.

Ostatně skutečnost, že sama žalobkyně byla přesvědčená o tom, že stanovený termín pro doložení požadované studie řešení dopravní obslužnosti je reálný, vyplývá i z jejího postupu v prvním odvolacím řízení. Žalobkyně totiž byla k předložení studie řešení dopravní obslužnosti vyzvána stejnou výzvou a ve stejné devadesátidenní lhůtě jako k předložení stanoviska EIA. Ve svém prvním odvolání však považovala lhůtu devadesáti dnů za nepřiměřenou pouze ve vztahu k předložení stanoviska EIA a jakékoliv problémy se studií řešení dopravní obslužnosti nezmiňovala. Přitom je třeba uvést, že na stanovisku EIA nebylo vypracování studie řešení dopravní obslužnosti nijak závislé.

I kdyby příprava studie vyžadovala období delší než devadesát dnů, o čemž však zdejší soud pochybuje, je třeba přihlédnout právě k tomu, že žalobkyně byla vyzvána k předložení předmětné studie již ve výzvě ze dne 23. 3. 2006. Žalobkyně tak měla k vypracování studie de facto deset měsíců. Tvrdí-li žalobkyně, že příprava studie zbrzdilo odvolací řízení probíhající od července do října 2006, pak i po odečtení této doby měla žalobkyně k předložení studie k dispozici období delší než půl roku. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nesouhlasí s argumentací žalobkyně, že stavební úřad při novém stanovení lhůty ve výzvě ze dne 18. 10. 2006 nemohl přihlédnout k původní výzvě a k době, která od ní uplynula. Jak bylo uvedeno výše, „přiměřenost“ lhůty směřuje právě k tomu, aby správní orgán při rozhodování o její délce vzal v potaz konkrétní okolnosti případu – tedy například i to, že účastník řízení již byl v minulosti k předložení shodných dokumentů vyzván, a lze tudíž předpokládat, že s jejich opatřováním již započal.

Pokud jde o námitku žalobkyně týkající se šikanózního jednání ze strany stavebního úřadu spočívající ve změně územního plánu a námitku nevyjasněnosti personálního obsazení Magistrátu města Zlína, jež měly mít za následek obtíže se získáváním souhlasného stanoviska Magistrátu města Zlína, odboru dopravy a silničního hospodářství, pak se jedná o tvrzení, která žalobkyně nepodepřela žádnými (byť nepřímými) důkazy. Ani ze správního spisu nelze vyčíst, že by tyto otázky byly nějakým způsobem řešeny nebo že by ovlivňovaly rozhodování stavebního úřadu a žalovaného.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že žalovaný ani krajský soud nepochybili, pokud lhůtu devadesáti dnů k doložení podkladů v územním řízení považovali v daném případě za přiměřenou.

Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 22. dubna 2009

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu