



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **SOLAR PRIK s.r.o.**, se sídlem Kamenka 58, Odry, zastoupené JUDr. Richardem Pustějovským, advokátem, se sídlem Matiční 730/3, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2011, č. j. MSK 179274/2011, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČEZ Distribuce, a. s.**, se sídlem Teplická 874/8, Děčín, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 8. 2013, č. j. 22 A 25/2012 - 33, ve znění opravného usnesení ze dne 10. 12. 2013, č. j. 22 A 25/2012 - 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci a průběh předchozích řízení

Žalobkyně podala žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby „FVE – Odry v katastru Odry, p. č. 2240/6, 2240/14, 2240/15 – 2. etapa“, již Městský úřad Odry, stavební úřad (dále též „správní orgán prvního stupně“ nebo „stavební úřad“) vyhověl rozhodnutím o umístění stavby ze dne 4. 10. 2010. To však bylo žalovaným zrušeno pro neúplnost předložených podkladů, nepřezkoumatelnost a další vady (rozhodnutím ze dne 2. 3. 2011, č. j. MSK 194517/2010) a věc byla vrácena k novému projednání. Správní orgán prvního stupně nejprve žalobkyni vyzval k doplnění podkladů ve stanovené lhůtě (výzvou ze dne 14. 4. 2011) a následně řízení o umístění předmětné stavby zastavil pro neodstranění vad žádosti. Žalovaný k odvolání žalobkyně v záhlaví označeným rozhodnutím (dále

“napadené rozhodnutí”) rozhodnutí stavebního úřadu změnil pouze tak, že vypustil část odůvodnění a nahradil je svým.

Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) žalobou napadené rozhodnutí v záhlaví označeným rozsudkem (dále „napadený rozsudek“) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Shledal důvodným toliko jediný žalobní bod, kterým žalobkyně popírala, že by požadované doklady stavebnímu úřadu nedodala. Podle krajského soudu je nosný důvod napadeného rozhodnutí, totiž že žalobkyně nedoložila kopii katastrální mapy a situační výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy včetně parcelních čísel, se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby, s vyznačením vazeb a účinků na okolí, zejména vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb, v rozporu s obsahem spisu. Na čísle listu 7 je totiž založena kopie katastrální mapy se zákresem konkrétního území a několika kótami, a závěr žalovaného je v rozporu i s odůvodněním předcházejícího zrušovacího rozhodnutí žalovaného, kde sám uvedl, že spis obsahuje kopii katastrální mapy s grafickým vyznačením zastavěné plochy fotovoltaické elektrárny. Podle krajského soudu měl žalovaný řádně konstatovat existenci oné kopie katastrální mapy založené ve spise a vyhodnotit, zda splňuje požadavky předpisů o územním řízení, a jelikož tak neučinil, soud se touto otázkou rovněž nezabýval. Pokud by žalovaný měl za to, že je uvedená listina nevyhovující, měl v napadeném rozhodnutí osvětlit, jak k tomu dospěl. Protože tomuto požadavku nedostál, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Poněvadž žalobkyně nebyla nikdy zpravena o (případné) nedostatečnosti uvedené kopie katastrální mapy, shledal krajský soud dotčení žalobkyně na jejím právu, aby se správní orgány vypořádaly se všemi skutečnostmi vyplývajících ze spisu.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

Žalovaný (dále „stěžovatel“) uplatnil kasační stížností důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), tedy nesprávné posouzení právní otázky soudem. Namítal, že soud nevzal v úvahu, že žalovaný žalobkyni podrobně poučil o tom, v jakém rozsahu je třeba doplnit dokumentaci, aby odpovídala zákonným požadavkům, již v odůvodnění svého prvního rozhodnutí, kterým zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby (na straně 6 a 7), a obdobného poučení se žadatelce dostalo ještě ve výzvě stavebního úřadu ze dne 14. 4. 2011. Z toho, že žadatelka, ač mohla, nepodala proti této výzvě odvolání, dovodil, že jí bylo zřejmé, jaké doklady je třeba doložit. Srozumitelnost požadavku plyne i z toho, že žalobkyně požádala o prodloužení lhůty pro vyhovění zmíněné výzvě. Stěžovatel tedy nesouhlasil s názorem krajského soudu, že nevyhodnotil, zda ve spise založená kopie katastrální mapy naplňuje požadavky kladené předpisy o územním řízení.

Podle stěžovatele ze spisu vyplývá, že žadatelka předložila místo tří požadovaných podkladů pouze dva, přičemž ty nesplňovaly požadavky na jejich obsah podle vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření (dále „vyhláška č. 503/2006 Sb.“). Konkrétně žadatelka doložila *kopii katastrální mapy s vyznačením umístění oplocení (které ale nebylo předmětem daného řízení) a s grafickým vyznačením zastavěné plochy fotovoltaické elektrárny* (výkres Situace 1:2000, číslo výkresu d-2). Dále dle stěžovatele spis obsahoval *výkres Celková situace v měřítku 1:500*, číslo výkresu d-3, který již obsahuje zakreslení jednotlivých staveb umístované elektrárny,

pokračování

ale nebyly vyznačeny všechny odstupy staveb od hranic pozemků (např. zcela chybí umístění trafostanice TR - č. 1 včetně rozvodu nízkého a vysokého napětí, která se nachází mimo areál elektrárny na pozemku parc. č. 2240/6, přesné umístění jednotlivých nosičů, umístění další trafostanice TR - č. 2 a TR - č. 3, kabelových rozvodů napětí, zakreslení ochranného pásma apod.). Výkres d-3 byl poté projektantem, odpovídajícím za správnost a úplnost jím zpracovaných dokumentů, doplněn, i když až po stanovené lhůtě, fakticky prodloužené dle představ žadatelky. Stěžovatel zdůraznil, že pro posouzení umístění navrhované stavby je nezbytné, aby dokumentace k žádosti o vydání územního rozhodnutí obsahovala jak (1) *čistou kopii katastrální mapy*, aby byl zřejmý původní stav území, tak (2) *situacní výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy*, vyjadřující stav území s navrženým stavebním záměrem, včetně parcelních čísel, se zakreslením stavebního pozemku (nikoli zastavěné plochy hlavní stavby), požadovaného umístění stavby s vyznačením vazeb a účinků na okolí, zejména vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb, i (3) *celkovou situaci stavby zpracovanou v měřítku 1:500 nebo 1:1000*, s vyznačením hranic pozemků a jejich parcelních čísel, včetně sousedních pozemků s vyznačením napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s vyznačením ochranných pásem, se zákresem navržené stavby s vyznačením odstupů od hranice pozemku a od sousedních staveb, jejich polohopisného a výškového osazení a výšky. Dokumenty ad (1) a (2) žalobkyně nedoplnila s odůvodněním, že její jednatel byl pracovníkem stavebního úřadu ústně ujištěn, že kopie katastrální mapy je již součástí spisu, avšak toto své tvrzení nijak nedoložila. Stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a z důvodů v ní uvedených. Zkoumal přitom, zda toto rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a žádnou takovou vadu neshledal.

Podle § 3 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. připojí žadatel k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby přílohy uvedené v části B formuláře žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby (příloha č. 3 k této vyhlášce) a dokumentaci podle přílohy č. 4 k této vyhlášce, která se zpracovává v rozsahu a podrobnostech s ohledem na podmínky v území a charakter stavby.

Úkolem krajského soudu bylo ve světle žalobních námitek posoudit, zda žalovaný důvodně „potvrdil“ rozhodnutí stavebního úřadu o zastavení řízení o žádosti žalobkyně. Žalovaný korigoval důvody zastavení řízení popsané správním orgánem prvního stupně ve vztahu k posuzované otázce v zásadě pouze tak, že nenahlížel na doplnění výkresu Celková situace v měřítku 1:500, číslo d-3 [v kasační stížnosti označen (3)], dne 11. 7. 2011, jako na opožděné, a tedy neúčinné. Ve shodě se správním orgánem prvního stupně vytýkal žadatelce pouze nevyhovění požadavku pod bodem 1 výzvy ze dne 14. 4. 2011 [v kasační stížnosti označen body (1) a (2)] na předložení *kopie katastrální mapy a situačního výkresu současného stavu území v měřítku katastrální mapy*, a učinil tak slovy přesného znění bodu 4

mezi přílohami v části B formuláře žádosti o vydání územního rozhodnutí dle přílohy 3 k vyhlášce č. 503/2006 Sb.

Bod 4 formuláře žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby (zařazený v části B; Přílohy k žádosti) dle přílohy č. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb. vymezuje nezbytné přílohy žádosti takto: „*[k]opie katastrální mapy a situační výkres současného stavu území v měřítku katastrální mapy včetně parcelních čísel, se zakreslením stavebního pozemku, požadovaného umístění stavby / změny stavby, s vyznačením vazeb a účinků na okolí, zejména vzdálenosti od hranic pozemku a sousedních staveb*“.

Ze souhrnu reakcí žalobkyně v průběhu správního řízení (nepodání odvolání proti výzvě ze 14. 4. 2011, žádost o prodloužení lhůty ke splnění téže výzvy), z níž žalovaný dovozoval, že výzvě porozuměla, ale neuposlechla ji, lze stejně dobře usoudit, že žalobkyně, podobně jako krajský soud, chápala formulaci obsaženou v bodě 4 formuláře žádosti (dle přílohy č. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb.) tak, že jde, či může jít, o jediný dokument: kopii katastrální mapy, na níž je zakreslen současný stav území, stavební pozemek atd. Ostatně již na počátku územního řízení také kopii katastrální mapy s určitým zákresem plánované stavby předložila. Takovému náhledu odpovídá i formulace obsažená v bezprostředně následujícím bodě 5 téhož formuláře hovořící o tom, že u určitého typu (rozsáhlejších) staveb se *doklad uvedený* (nikoli *doklady uvedené*) v bodě 4 doplní zákresem stavby na mapovém podkladě v měřítku 1:10 000 až 1:50 000. Ve výzvě ze dne 14. 4. 2011 specifikoval stavební úřad své požadavky ve dvou bodech, z nichž první cituje příslušnou pasáž formuláře (viz výše) a žádá předložení uvedené listiny (či uvedených listin) *ve dvou vyhotoveních*, aniž by blíže objasnil, zda očekával předložení jednoho dokladu ve dvou stejnopisech, či každého z obou dokladů ve dvou stejnopisech. Své rozhodnutí o zastavení řízení pak odůvodnil tím, že žalobkyně nedoplnila podanou žádost o podklady citované stejně jako ve výzvě a po vyhodnocení relevance nepřehledných úkonů žadatelky, jimiž žádala prodloužení lhůty pro vyhovění výzvě a odstraňovala nedostatky této žádosti o prodloužení lhůty, nazíral na předložený výkres d-3, doručený po uplynutí lhůty, jako na opožděný, a tedy nezpůsobilý doplnit žádost dle výzvy.

Žalovaný pak pozdě předložený výkres akceptoval, a pokud jde o splnění prvního požadavku výzvy, konstatoval jeho nedoplnění, přičemž nepřijal obranu žalobkyně, že její jednatel byl ústně ujištěn o tom, že vyžadovaná kopie katastrální mapy je již součástí spisu. Její tvrzení neuznal, máje je za nedoložené, a konstatoval, že není doklad o tom, že by stavební úřad doložení *druhého požadovaného výkresu* nevyžadoval. Teprve v kasační stížnosti přehledně vysvětlil, že vykládá příslušnou právní úpravu tak, že ukládá žadateli (žalobkyni) k žádosti o vydání rozhodnutí přiložit ne dvě, ale tři listiny, a blíže popsal i účel, jež ve vyžádání právě takových listin spatřuje.

Podle § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, poskytne správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

Obecné zásady správního řízení musí být dodržovány nejen jakožto konkrétní ustanovení správního řádu aplikovatelného subsidiárně (tj. podpůrně) ve vztahu k zákonu

pokračování

č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který je zákonem speciálním, stanovícím výchozí procesní rámec pro postup správních orgánů v územním řízení. Principy (v širším smyslu), na nichž je vybudováno správní řízení, se uplatní při veškerých postupech veřejné správy. Žadatelka tedy oprávněně očekávala od správních orgánů takový postup ve věci její žádosti, který by respektoval tzv. zásadu součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami. Jejím prvkem je mimo jiné i požadavek právní jistoty, který lze v daných souvislostech vykládat tak, že žadatelka měla právo na to, aby ji správní orgán vyzval ke splnění povinnosti doplnit žádost o vydání územního rozhodnutí o nezbytné podklady tak, aby bylo jednoznačné, jaké listiny má předložit. Požadavek by přitom měl být formulován takovým způsobem, aby mu průměrný adresát veřejné správy porozuměl a mohl na něj podle své vůle reagovat (vyhovět mu, anebo i rezignovat na splnění uložené povinnosti, poučen o následcích, jež to bude mít). Výzva stavebního úřadu ze dne 14. 4. 2011 takovému požadavku nedostála a nesplnily jej ani následné písemné úkony správních orgánů vůči žadatelce, jež z ní čerpaly. Je tomu tak zejména proto, že správní orgány se pokaždé omezily na citaci bodu 4 formuláře žádosti, jak ji uvádí příloha č. 3 vyhlášky č. 503/2006 Sb., aniž jej jakkoli rozvedly či upřesnily, a současně nijak nereagovaly na to, že kopii katastrální mapy s určitým zákresem žalobkyně již dříve předložila.

Stěžovatel zjevně má na význam (obsah) výše citovaného ustanovení vyhlášky č. 503/2006 Sb. pohled lišící se od pohledu žalobkyně, nicméně to se ukázalo v celé své prostotě až v řízení před Nejvyšším správním soudem. V průběhu správního řízení sice žalobkyně byla opakovaně seznámena s tím, co má podle textu zmíněné vyhlášky ke své žádosti přiložit, ale vždy šlo jen o citaci předpisu, bez vazby na její konkrétní případ. Stěžovatel ve svém prvním zrušujícím rozhodnutí přítomnost kopie katastrální mapy ve spise sice konstatoval, ale k jejím nedostatkům se nijak nevyjádřil; vypočetl toliko vady výkresu d-3. Výzva ze 14. 4. 2011 obsahovala pouze text předpisu a aktuální obsah spisu nereflektovala, stejně kusé bylo následné rozhodnutí stavebního úřadu o nedoplnění žádosti ve lhůtě a ani v napadeném rozhodnutí nic relevantního (viz výše) uvedeno nebylo. Pokud tedy stěžovatel, jak namítá, předložené listiny z hlediska náležitostí hodnotil, učinil tak bez toho, aby svou úvahu vyjevil v písemné podobě a žalobkyni s ní seznámil.

Stavební úřad navíc ve svém stanovisku k odvolání žalobkyně ze dne 10. 10. 2011 uvedl, že jednatel žalobkyně se dne 11. 7. 2011 osobně dostavil se dvěma výkresy „Celková situace v měřítku 1:500“, přičemž na jeho otázku, zda podání splňuje výzvu ze 14. 4. 2011, se mu dostalo odpovědi, že „*stavební úřad není schopen bez prozkoumání podání a vedeného spisu na otázku odpovědět, ale o dalším postupu v řízení bude informován zástupce JUDr. Pustějovský*“. Poté však následovala pouze výzva k vyjádření se k podkladům s lakonickým konstatováním, že žádost „*nebyla ve stanovené lhůtě doplněna dle výzvy*“ ze dne 14. 4. 2011, a zmínkou o opožděném předložení výkresu (d-3), a následovalo zastavení řízení. Ani z této formulace není jasné, zda požadavky výzvy nebyly splněny vůbec nebo ne tak, jak stavební úřad vyžadoval. Z právě uvedeného sice nelze dovodit žalobkyní tvrzené ujištění o tom, že ostatní podklady má stavební úřad k dispozici, ale je zcela zřejmé, že se žalobkyně se stavebním úřadem pokoušela komunikovat ve snaze zjistit, zda aktivita, kterou na základě výzvy vyvinula, k jejímu vyhovění z pohledu správního orgánu dostačovala, avšak bez odezvy.

Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem krajského soudu, že žalovaný pochybil, když pominul, že již na počátku řízení byla katastrální mapa s určitým zákresem ve správním spise založena, nevysvětlil, proč správní orgány trvaly na jejím opětovném předložení a žalobkyni o její případné nedostatečnosti pro účely územního řízení nikdy nezprávy. 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. Ač procesní pravidla interakci mezi úředníkem a účastníkem formalizují, nejsou účelem samy o sobě a jejich uplatňování je primárně cestou, nikoli cílem. Pochopitelně je zapotřebí bránit neúměrnému prodlužování řízení liknavým přístupem účastníků například i stanovováním lhůt pro splnění povinností a trváním na jejich dodržování, avšak toto formálně správné počínání by nemělo zastínit skutečný účel celého řízení o žádosti. 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.

Na okraj se poznamenává, že Nejvyšší správní soud vykládá spornou formulaci v bodě 4 příloh k žádosti rovněž tak, že má být předložena jak kopie katastrální mapy, tak i situační výkres. Podle okolností, zejména u jednodušších staveb, však patrně není vyloučeno akceptovat i jedinou listinu, kde by byl onen výkres vtělen přímo do kopie katastrální mapy. Jinými slovy, pokud by všechny potřebné údaje byly z předložených podkladů zjištělné (a to je věc hodnocení správního orgánu), trvání na fyzickém oddělení dvou souvisejících listin by bylo považováno za příliš formalistické. Konkrétní posouzení, zda v tomto případě o něco podobného šlo a do jaké míry byly naplněny zákonné požadavky pro rozhodnutí o umístění stavby, je však výhradně na správním orgánu.

IV. Závěr a náklady řízení

Zastavit 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. Prostá citace právního předpisu obsahujícího výčet povinných příloh žádosti bez zohlednění skutečnosti, že žadatel již některé z požadovaných listin předložil, není dostačující.

S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že krajský soud dospěl v napadeném rozsudku ke správnému závěru, že pro shledané pochybení v postupu stěžovatele ohledně kopie katastrální mapy bylo namístě napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud tedy neshledal nesprávné právní posouzení věci krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že na jejich náhradu nemá žádný z účastníků řízení právo, neboť stěžovatel v řízení nebyl úspěšný a úspěšné žalobkyni žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly.

pokračování

Nejvyšší správní soud dodává, že nejednal se Stanislavem Přikrylem jako s osobou zúčastněnou na řízení, neboť z obsahu soudních spisů vyplynulo, že neoznámil, že bude práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Na č. l. 28 spisu krajského soudu je sice založeno podání obsahující odpověď na výzvu soudu podle § 34 odst. 2 s. ř. s., to však učinil elektronicky JUDr. Richard Pustějovský, zástupce žalobkyně. Přes výzvy zdejšího soudu nebyla předložena plná moc, která by dokládala oprávnění JUDr. Pustějovského za Stanislava Přikryla (jenž je současně jednatelem žalobkyně) jednat. Vzhledem k tomu, že Stanislav Přikryl byl po celou dobu řízení před správními soudy nečinný, spočívá důsledek pochybení krajského soudu toliko v tom, že mu doručil písemnosti, které se doručují pouze osobám zúčastněným na řízení (žaloba, rozsudek), což rozhodně nemohlo mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, a to i s ohledem na to, že Stanislav Přikryl je zároveň jednatelem žalobkyně a z toho titulu mu byly tytéž písemnosti doručovány prostřednictvím jeho zástupce.

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

V Brně dne 10. září 2014

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu