



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce **EKONOMSERVIS – byty, s. r. o.**, se sídlem Brno, Masná 27/9, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Těsnohlídkova 9, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, Odboru územního a stavebního řízení, se sídlem Brno, Malinovského nám. 3, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2013, č. j. 31 A 49/2012 - 60,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2013, č. j. 31 A 49/2012 - 60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 2. 4. 2012, č. j. MMB/0106997/2012 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil usnesení Úřadu městské části města Brna, Brno - Slatina (dále jen „stavební úřad“) ze dne 10. 1. 2012, č. j. MSBSLA/00142/12/OVÚR/Ka, kterým bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno územní řízení, zahájené dne 19. 11. 2008 na základě žádosti žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „*PANORAMA Slatina – 1. etapa*“, na pozemcích parc. č. 2194/19, 2195/19, 2011, 2013/1, 2060/1 a 2012/56, vše v k. ú. Slatina, obec Brno. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, který je rozsudkem ze dne 27. 2. 2013, č. j. 31 A 49/2012 - 60, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že územní řízení bylo zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobce nepředložil k žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby potřebné podklady.

Žalovaný tak žalobci vytkl, že nedoložil doklad o právu provést stavbu, založeném smlouvou ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Dle názoru krajského soudu žalobce tvrdil, že tyto smlouvy žalovanému se žádostí předložil a v jeho prospěch svědčí i to, co uvedl v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Žalobce žádost podal již v roce 2008 a stavební úřad více jak dva roky nenamítal, že by žádost byla vadná; jinak by jistě žadatele neprodleně vyzval k doplnění a odstranění vad žádosti dle § 37 odst. 3 správního řádu. Podle krajského soudu o tom, že žádost v době jejího podání namítanými vadami netrpěla, svědčí i to, že stavební úřad vydal první meritorní rozhodnutí o zamítnutí žádosti, které následně žalovaný zrušil, aniž by tyto vady byly zmiňovány. Ze správního spisu navíc nevyplývá, že by bylo jakýmkoliv způsobem zkoumáno, zda opravdu došlo ke ztrátě listin z důvodů na straně správního orgánu, či šlo-li o pochybení na straně žalobce. Podle krajského soudu tak nebylo zjištěno, na čí straně vzniklo uvedené pochybení.

Dalším důvodem zastavení řízení bylo zjištění, že žalobce nepředložil souhlas s připojením stavby na vodovodní řad pro veřejnou potřebu a na veřejnou dešťovou a splaškovou kanalizační stoku. K tomu krajský soud uvedl, že dle obsahu správního spisu uzavřeli žalobce a investor těchto inženýrských sítí Ing. A. K. v roce 2008 smlouvu o připojení na tyto sítě jako závazek *in rem*, který se vztahuje nikoliv k osobě vlastníka inženýrských sítí, nýbrž přímo k věci; tato smlouva se ve správním spise nachází. S převodem vlastnického práva k inženýrským sítím by tedy mělo přejít i právo na připojení na danou síť. Krajský soud uvedl, že *„změna vlastníka byla na straně správního orgánu a ze správního spisu neshledal, že by žalobce byl s touto skutečností seznámen a vyzván k doplnění žádosti“*.

Žalobce v této souvislosti také tvrdil, že žalovaný porušil § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu. Krajský soud k tomu ze správního spisu zjistil, že stavební úřad požádal dne 18. 7. 2011 o vyjádření Brněnské vodárny a kanalizace, a. s. (dále jen „BVK“) ohledně změn poměrů na dotčených pozemcích, z pohledu možnosti napojení navrhované stavby na jimi spravované inženýrské sítě. Z písemné odpovědi ze dne 4. 8. 2011 vyplynulo, že se společnost k územnímu řízení vyjadřovala již dne 3. 9. 2008 a 22. 5. 2009 a že žádné změny poměrů jí nejsou známy; požádala proto stavební úřad o předložení technické zprávy. Stavební úřad přitom již dne 17. 8. 2011 vyzval žalobce k doložení souhlasu spoluvlastníků pozemku a k zaslání stanoviska provozovatele vodovodu a kanalizace k napojení navrhované stavby žalobce na stávající řady, a to za situace, kdy BVK evidentně žádná změna poměrů známa nebyla.

Krajský soud zhodnotil, že celým správním spisem se prolíná převažující problém, spočívající v tom, že řada vydaných rozhodnutí byla odvolacím orgánem rušena pro nepřesné vymezení požadavků na doplnění podkladů žádosti o vydání územního rozhodnutí. Tato skutečnost způsobuje podle krajského soudu nepřehlednost celého řízení a vytváří podmínky pro to, aby nebylo rozhodováno objektivně. Krajský soud odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod (interní) evidenční značkou *Ejk 46/2010*, který se zabývá výkladem § 36 správního řádu. Z něj dovodil, že žalobce nemohl vědět, k jakým změnám ve věci dochází na základě aktivní činnosti stavebního úřadu, a následně byl vyzván k úpravám, aniž by tyto úpravy byly specifikované a projevy se v projektové

pokračování

dokumentaci; žalobci tak nebylo zřejmé, o jaké změny jde a co má ve věci upravit. Navíc byla bez jakéhokoli zkoumání jeho žádost označena jako neúplná, i když žalobce tvrdí, že veškeré podklady k žádosti, včetně vytýkaných nedoložených souhlasů spoluvlastníků pozemku s provedením výstavby, předložil již v době podání žádosti.

Ze všech uvedených důvodů krajský soud napadené rozhodnutí zrušil, neboť skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, neměl faktickou oporu ve správním spisu.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, opírající se o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel uvedl, že v řízení, které předcházelo vydání usnesení o zastavení řízení, byla žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí nejprve stavebním úřadem zamítnuta, avšak toto rozhodnutí bylo v odvolacím řízení zrušeno a věc byla vrácena k novému projednání. Poté bylo územní řízení stavebním úřadem několikrát přerušeno a žalobce byl opakovaně vyzván k odstranění nedostatků žádosti. Jednotlivá usnesení o přerušení řízení byla vždy žalobcem napadena úspěšnými odvoláními; stěžovatel jim vždy vyhověl a napadená rozhodnutí rušil, a to z důvodu pochybení stavebního úřadu (neurčitost a nesrozumitelnost odůvodnění). Teprve usnesení o přerušení řízení ze dne 17. 8. 2011, č. j. MCBSLA/004235/11/OVÚR/Ka, vydané stavebním úřadem současně s výzvou k odstranění nedostatků podané žádosti, shledal stěžovatel jako správné, a rozhodnutím ze dne 24. 11. 2011, č. j. MMB/0439629/2011, odvolání žalobce zamítl a toto usnesení potvrdil. Vzhledem k tomu, že žalobce nedostatky své žádosti ve smyslu uvedené výzvy neodstranil, stavební úřad podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu územní řízení zastavil. Toto rozhodnutí žalovaný v odvolacím řízení potvrdil. Zde se stěžovatel ohradil proti názoru krajského soudu, že jeho postup (opakované rušení procesních rozhodnutí) vytvořil podmínky pro to, aby nebylo rozhodováno objektivně. Uvedl, že neměl jinou možnost, než nesrozumitelná rozhodnutí zrušit.

Stěžovatel nesouhlasí ani s výtkou, že ač žalobce tvrdil, že veškeré podklady předložil současně se svou žádostí o vydání územního rozhodnutí, ze správního spisu nevyplývá, že by správní orgány jakkoliv zkoumaly, zda došlo ke ztrátě podkladů ze strany správního orgánu či zda bylo zavinění na straně žalobce. K tomu stěžovatel uvádí, že souhlas vlastníků k umístění stavby na pozemku a udělení práva stavby na něm nevyplývá ze Smlouvy o budoucí smlouvě kupní ze dne 17. 6. 2008, kterou uzavřel žalobce se spoluvlastníky předmětného pozemku a kterou skutečně přiložil jako přílohu své žádosti. Z této smlouvy vyplývá závazek k uzavření kupní smlouvy k pozemku parc. č. 2194/19, v k. ú. Slatina, a to do 1. 12. 2008; požadovaný souhlas však z této smlouvy nevyplývá. Žádná jiná listina, prokazující žalobcovo právo umístit navrhovanou stavbu na dotčeném pozemku, se ve spisovém materiálu nenachází a tvrzení žalobce o jejím doložení není pravdivé. Získání souhlasu spoluvlastníků nemovitosti s umístěním stavby je dokladem, na kterém je třeba bezvýhradně trvat, neboť bez jeho předložení nelze územní rozhodnutí o umístění stavby vydat (§ 3 odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Žalobce byl již dříve upozorněn, že požadované souhlasy spoluvlastníků

se ve správním spisu nenachází, a proto to pro něj nemohla být nová informace, jak tvrdil v žalobě.

Stěžovatel odmítá i názor krajského soudu, dle kterého žalobce nemohl vědět, k jakým změnám dochází ve spisovém materiálu, a proto ani nevěděl, jak má svou žádost doplnit. Stěžovatel upozornil, že stavební úřad záznamem do spisu ze dne 17. 3. 2011, provedeným v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, doplnil dokazování o listinné důkazy, týkající se nově vybudovaného vodovodu a kanalizace pro veřejnou potřebu. Součástí doplněných listin byly i listiny, týkající se územního řízení, vedeného stavebním úřadem ve věci prodloužení inženýrských sítí pro rozestavěnou stavbu provozovny na pozemku p. č. 2195/18, k. ú. Slatina, žadatele Ing. A. K. Žalobce byl účastníkem tohoto řízení a v jeho rámci podával námitky, vzdal se odvolání a uzavřel se stavebníkem smlouvu o právu provést stavbu; tyto listiny mu tedy byly známy, respektive byl přímo jejich původcem. Následně byli účastníci územního řízení, v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, opatřením ze dne 21. 3. 2011 č. j. MCBSLA/01713/11/TO/Ka, seznámeni s doplněnými důkazy a byla jim poskytnuta přiměřená lhůta pro uplatnění případných připomínek. Součástí tohoto opatření byla i informace o předání stavby vodovodu a kanalizace, vybudované Ing. A. K., do majetku Statutárního města Brna. Závěr krajského soudu, že „*změna vlastníka byla na straně správního orgánu a ze spisu nebylo shledáno, že žalobce byl s touto skutečností seznámen a vyzván k doplnění žádosti,*“ považuje stěžovatel za zmatečný a mylný. Žalobce nebyl nikterak krácen na svých právech, neboť byl seznámen s doplněnými podklady řízení, mohl nahlédnout do spisu a k doplněným listinám se vyjádřit, čehož nevyužil.

Dále stěžovatel nesouhlasí ani s názorem, že s převodem inženýrských sítí na jiného vlastníka mělo přejít i právo žalobce na připojení na danou síť. Podle stěžovatele ze smlouvy mezi žalobcem a investorem daných inženýrských sítí Ing. A. K. nevyplyvá žádný závazek pro nového vlastníka inženýrských sítí, nejde tedy o závazek *in rem*. Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“), upravuje v § 8 odst. 6 pouze přechod závazků vzniklých písemnou smlouvou o dodávce vody nebo odvádění odpadních vod na právního nástupce vlastníka vodovodu nebo kanalizace a na právního nástupce provozovatele. V daném případě se však nejedná o smlouvu o dodávce, ale o připojení na tyto sítě, kde citovaný zákon stanoví v § 8 odst. 5 pouze povinnost vlastníka, popřípadě provozovatele, umožnit připojení na vodovod nebo kanalizaci, pokud to umožňují kapacitní a další technické požadavky; automatický přechod závazků z takové smlouvy o připojení tento zákon nestanoví. Stěžovatel přitom současně zdůraznil, že stanovisko vlastníka (provozovatele) sítí je nepostradatelným podkladem pro územní rozhodnutí v případě, že umísťovaná stavba vyžaduje připojení na síť technického vybavení a připojuje se k žádosti o vydání územního rozhodnutí [§ 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona]. Stěžovatel takový souhlas ve správním spisu nedohledal, proto považoval požadavek stavebního úřadu na jeho doložení za zcela oprávněný.

Stěžovatel se neztotožnil ani s tím, jak krajský soud vyložil obsah sdělení BVK ze dne 4. 8. 2011. Je přesvědčen, že krajský soud z něj nesprávně dovodil, že ani BVK nebyly známy žádné změny, o nichž se nepřesně vyjadřoval stavební úřad. Z citovaného sdělení podle stěžovatele vyplývá pouze to, že dokumentace, ke které se tato společnost dříve vyjadřovala, neodpovídá v důsledku realizovaných změn v daném území skutečnosti a k

pokračování

jejímu novému vyjádření je třeba předložit upravenou dokumentaci navrhovaného záměru, k čemuž byl povinen žalobce, jakožto žadatel.

BVK (jako správce vodovodní a kanalizační sítě v městě Brně) vydaly k dokumentaci pro územní řízení dne 3. 9. 2008 souhlasné stanovisko s podmínkami, jehož platnost byla ověřena vyjádřením ze dne 22. 5. 2009 s tím, že platí po dobu jednoho roku od data odeslání. Vyjádření vlastníků a správců technické infrastruktury si zajišťuje žadatel jako podklady pro zpracování dokumentace k územnímu řízení a mají platnost po dobu v nich uvedenou. Tato platnost není určena zákonem ani technickými normami, určuje ji právě vlastník s tím, že po dobu platnosti by se neměly měnit poměry, trasy a uložení technické infrastruktury ve sledovaném území. Platnost citovaného stanoviska již tedy vypršela, přičemž se poměry v daném území podstatně změnily. V prosinci 2010 byla zrealizována stavba vodních děl - vodovodu, dešťové a splaškové kanalizace na pozemku parc. č. 2013/1, v k. ú. Slatina, povolená a následně i zkolaudovaná pro jiného stavebníka, a to přibližně v místě uvažované technické infrastruktury pro stavbu „*PANORAMA Slatina – 1. etapa*“. Tyto změny je třeba promítnout do obsahu žádosti, tedy upravit dokumentaci v souladu se stávajícím stavem a opatřit související přílohy, kterých se tyto změny dotýkají, tj. i stanoviska vlastníka, respektive provozovatele této technické infrastruktury. Žalobce byl ve výzvě ze dne 17. 8. 2011 dostatečně informován, o jakou úpravu dokumentace má jít a jak má svou žádost doplnit.

Dále stěžovatel konstatuje, že krajským soudem citovaný judikát Nejvyššího správního soudu evidenční značky *Ejk 46/2010* nedohledal, a proto tento odkaz považuje za zavádějící.

Konečně stěžovatel upozornil, že žalobce v žalobě vznesl námitky ohledně jeho možné podjatosti, respektive podjatosti stavebního úřadu. Touto námitkou se ovšem krajský soud v rozsudku vůbec nezabýval, ačkoliv může mít na další postup stěžovatele v následném správním řízení zásadní vliv. Stěžovatel se obává, aby jeho další postup nebyl zatížen vadou, ke které se krajský soud nevyjádřil, ač k tomu byl povinen. Napadený rozsudek je tak podle stěžovatele nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že v řízení o umístění stavby byl žalobce výzvou stavebního úřadu ze dne 17. 8. 2011, č. j. MSBSLA/04237/11/OVÚR/Ka, vyzván k odstranění nedostatků jeho žádosti, mimo jiné k tomu, aby doložil souhlasy spoluvlastníků pozemku parc. č. 2194/19, v k. ú. Slatina s navrhovaným záměrem, v souladu s § 86 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona (ve znění účinném pro posuzovanou věc) platilo, že k žádosti o vydání územního rozhodnutí *žadatel připojí doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo doklad o právu*

*založeném smlouvou o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám; tyto doklady se připojují, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí. Podle 86 odst. 3 stavebního zákona platilo, že pokud žadatel nemá vlastnické právo nebo doklad o právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předloží souhlas jejich vlastníka anebo dohodu o parcelaci; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit nebo vyměnit.*

Žalobce v žalobě tvrdil, že veškeré doklady, prokazující jeho právo provést stavbu na dotčeném pozemku, doložil již při podání žádosti o vydání územního rozhodnutí v roce 2008, a sice v podobě smluv o budoucích kupních smlouvách. Dále tvrdil, že jestliže se tyto listiny ztratily, nelze jejich ztrátu nyní přičítat k jeho tíži. Krajský soud považoval za pochybení, že správní orgány neprovedly žádné šetření stran zjištění, kdo je za tento stav zodpovědný. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že pokud se žalobce v žalobě dovolával toliko Smlouvy o budoucí smlouvě kupní (dále též jen „Smlouva“), pak tato listina součástí spisového materiálu je, neboť se nachází v projektové dokumentaci, v části E (Dokladová část). V žádném případě tedy nelze uvažovat o ztrátě části spisového materiálu a v tomto smyslu je tak úvaha krajského soudu mylná. Krajský soud byl tedy povinen zabývat se tím, zda tato Smlouva může být dostatečným průkazem práva žalobce stavět na pozemku cizích vlastníků, který byl žalobce povinen přiložit k žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby podle § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Namísto toho krajský soud mylně vyhodnotil, že tento doklad ve správním spise není a na tom ve svých úvahách ustal.

Pokud jde o samotnou smlouvu o uzavření budoucí kupní smlouvy k nemovitosti ze dne 17. 6. 2008, na straně budoucích prodávajících vystupovalo sedm spoluvlastníků pozemku parc. č. 2194/19, v k. ú. Slatina, na straně budoucího kupujícího vystupoval žalobce. Předmětem této smlouvy byla budoucí koupě pozemku parc. č. 2194/19, v k. ú. Slatina. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že tato smlouva nedokládá požadavky plynoucí z ustanovení § 86 odst. 2 písm. a) a § 86 odst. 3 stavebního zákona; s tímto názorem se zdejší soud ztotožňuje.

V obecné rovině se jednalo o smlouvu o budoucí smlouvě (*pactum de contrahendo*) podle § 50a občanského zákoníku (z roku 1964), jejímž předmětem byl závazek k uzavření smlouvy kupní v budoucnu. Shora zmínění účastníci Smlouvy se v ní dohodli na podstatných náležitostech budoucí kupní smlouvy a dalších podmínkách jejího uzavření. Ve Smlouvě bylo mimo jiné (v Hlavě II., bodě 1) dohodnuto, že smluvní strany se vzájemně zavazují uzavřít vlastní kupní smlouvu nejpozději do 1. 12. 2008, nedohodnou-li se jinak, a že budoucí kupující je povinen před tímto termínem uhradit zálohy na kupní cenu, tak jak je uvedeno dále ve Smlouvě. V Hlavě II., bodě 6, bylo dohodnuto, že prodlení budoucího kupujícího se zaplacením kterékoliv zálohy na kupní cenu či doplatku na kupní cenu delší než patnáct dnů je považováno za podstatné porušení smlouvy, při kterém mohou budoucí prodávající odstoupit od Smlouvy. V Hlavě IV., bodě 5, bylo sjednáno právo smluvních stran odstoupit od Smlouvy z důvodu vyšší moci (*vis maior*); za vyšší moc se ovšem nepovažuje nevydání územního rozhodnutí na bytovou výstavbu s příslušenstvím. V Hlavě III., bodě 9, bylo sjednáno, že budoucí prodávající udělují budoucímu kupujícímu souhlas, aby na vlastní náklady zajistil změnu funkční plochy převáděné nemovitosti, kterou stávající územní plán neřeší, na funkční plochu pro dopravu eventuálně na smíšenou plochu výroby a služeb; za tímto účelem udělili budoucímu kupujícímu plnou moc, která tvoří přílohu č. 1 Smlouvy. Jako příloha č. 1 Smlouvy je

pokračování

připojena listina s názvem „*Souhlas a plná moc vlastníků pozemku parc. č. 2194/19, v k. ú. Slatina, s navrhovanou změnou územního plánu*“; vlastníci podle této listiny souhlasí s navrhovanou změnou územního plánu města Brna, tj. souhlasí s tím, aby stávající funkční plocha pozemku, kterou stávající územní plán neřeší, byla změněna na funkční plochu pro dopravu, kde bude umístěn parkovací objekt, eventuálně na smíšenou plochu výroby a služeb.

Otázkou použitelnosti tohoto typu smlouvy, jakožto dokladu práva stavebníka stavět na pozemku jiného vlastníka, se Nejvyšší správní soud již dříve zabýval, a to například v rozsudku ze dne 28. 1. 2010, č. j. 9 As 36/2009 – 78 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), ze kterého se podává, že „*smlouva o smlouvě budoucí je institut civilního práva, z čehož vyplývá, že její obsah je zákonem limitován pouze minimálně, účastníci si mohou v jejím rámci ujednat neomezené množství dalších skutečností, které odpovídají povaze vztahu. Je-li stavebnímu úřadu taková smlouva předložena jako doklad o právu provést stavbu, stavební úřad je povinen zjistit, zda z jejího obsahu takový doklad skutečně vyplývá.*“ Nelze tedy akceptovat, aby stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby žadateli, kterému by v době vydání předmětného rozhodnutí právo provést stavbu na dotčených pozemcích jiného vlastníka nesvědčilo, spoléhaje přitom na to, že mu takové právo někdy v budoucnu skutečně vznikne. Po posouzení obsahu Smlouvy je Nejvyšší správní soud toho názoru, že ji za doklad o smluvně založeném právu provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona považovat nelze. Neobsahuje totiž zmínku o tom, že spoluvlastníci pozemku souhlasí s tím, aby na něm žalobce provedl stavbu podle svého záměru; o realizaci stavby „*PANORAMA Slatina*“ se nikde nehovoří. Smlouva dále obsahuje celou řadu dalších ustanovení, včetně těch, jež upravují jednotlivé důvody pro odstoupení od ní. V situaci, kdy není ve spisovém materiálu dále doloženo, že by skutečně došlo k uzavření dané kupní smlouvy, ke kterému mělo dojít nejpozději do 1. 12. 2008, a není tak ani jisté, zda nedošlo například k odstoupení od Smlouvy jednou ze smluvních stran, nelze logicky tuto konkrétní smlouvu považovat za doklad o právu provést stavbu ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ale toliko v obecné rovině za smlouvu o budoucí kupní smlouvě dle § 50a občanského zákoníku (z roku 1964). Smlouva pak nemůže být ani výrazem souhlasu spoluvlastníků pozemku podle § 86 odst. 3 stavebního zákona, neboť z ní není patrný kvalifikovaný souhlas spoluvlastníků s provedením stavby na dotčeném pozemku. Spoluvlastníci pozemku udělili toliko souhlas s navrhovanou změnou územního plánu města Brna, tj. souhlasili, aby stávající funkční plocha pozemku, byla změněna na funkční plochu pro dopravu, kde bude umístěn parkovací objekt, eventuálně na smíšenou plochu výroby a služeb; toto však není souhlas s provedením zamýšlené stavby, nýbrž souhlas se změnou územního plánu, tedy vytvořením podmínek pro úspěšné vyřízení žádosti o vydání územního rozhodnutí v budoucnu.

Přestože tedy důvod zastavení řízení, v podobě absence dokladů žalobce o jeho právu realizovat stavbu na cizím pozemku, z důvodů výše uvedených ob stojí, nelze přehlédnout pochybení správních orgánů spočívající v tom, že ve svých jednotlivých rozhodnutích výslovně nevypořádaly existenci Smlouvy a neodůvodnily tedy, proč ji nepovažují za doklad ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a), respektive § 86 odst. 3 stavebního zákona (jak to učinil stěžovatel v řízení před správními soudy). Žalobce již v odvolání proti usnesení stavebního úřadu o přerušení řízení ze dne 17. 8. 2011, č. j. MCBSLA/004235/11/OVÚR/Ka, uvedl, že souhlasy spoluvlastníků dotčeného pozemku

předložil spolu s žádostí již v roce 2008; stěžovatel v rozhodnutí ze dne 24. 11. 2011, č. j. MMB/0439629/2011, kterým zamítl toto odvolání, toliko konstatoval, že ve správním spisu nedohledal žádný doklad, který by osvědčoval právo žadatele na dotčeném pozemku záměr stavby provést. Stěžovatel měl v odůvodnění svého rozhodnutí minimálně vypořádat skutečnost, že Smlouva byla předložena, avšak neprokazuje právo stavby žalobce, respektive souhlasy spoluvlastníků. Následně bylo územní řízení zastaveno; v odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobce znovu pouze uvedl, že veškeré souhlasy již předložil. V napadeném rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto žalobcovo odvolání do rozhodnutí o zastavení územního řízení, stěžovatel opět toliko konstatoval, že souhlasy předloženy nebyly. Výslovný odkaz na Smlouvu se přitom poprvé objevuje až v žalobě, kde bylo namítáno, že dokladem ve smyslu § 86 odst. 2 písm. a) stavebního zákona má být právě Smlouva. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, je nepochybné, že Smlouva byla celou dobu součástí spisové dokumentace. Správní orgány se jí tedy měly výslovně zabývat a vyhodnotit její obsah. Pochybení krajského soudu pak spočívá v tom, že vycházel z předpokladu, že tato listina součástí spisové dokumentace není (respektive si tuto skutečnost neověřil), a bez objektivního důvodu správním orgánům vytkl, že nečinily žádné úkony k osvětlení toho, na čí straně leží vina za údajnou ztrátu této listiny.

Dalším důvodem zastavení územního řízení bylo nepředložení stanoviska vlastníka, respektive provozovatele, vodovodu a splaškové a dešťové kanalizace k možnosti a způsobu napojení stavby žalobcem. Žalobce celou dobu tvrdil, že tento doklad předložil a že pokud došlo v mezidobí ke změně vlastníka inženýrských sítí, nejedná se o skutečnost rozhodnou pro vydání územního rozhodnutí. V žalobě pak uvedl, že souhlas s připojením na vodovod a kanalizaci je obsažen ve smlouvě, kterou uzavřel se stavebníkem Ing. A. K., který daný vodovod a kanalizaci realizoval. Závazek z této smlouvy označil žalobce za závazek *in rem*, který se váže k věci, nikoliv k vlastníkovi, a proto je nerozhodné, zda později došlo ke změně v osobě vlastníka vodovodu a kanalizace. Krajský soud tento právní názor bez dalšího převzal a konstatoval, že tato smlouva je součástí spisové dokumentace a že je v ní obsažen závazek *in rem* k připojení na vodovod a kanalizaci. S tím nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit.

Ve spisovém materiálu je obsažena Smlouva o právu provedení stavby ze dne 11. 10. 2010, kterou uzavřel Ing. A. K. (jako stavebník) se žalobcem. Předmětem této smlouvy je zřízení práva stavebníka k provedení stavby prodloužení inženýrských sítí (vodovodu a kanalizace) na pozemku parc. č. 2013/1, v k. ú. Slatina. Oba tyto subjekty se totiž na tomto pozemku ucházely o realizaci stavby prodloužení inženýrských sítí. Žalobce v této smlouvě souhlasil s tím, aby stavebník vybudoval dané inženýrské sítě na uvedeném pozemku (ve vlastnictví Statutárního města Brna); stavebník se zavázal, že po kolaudaci předmětných sítí je předá do vlastnictví Statutárního města Brna a do správy BVK. Dále bylo v této smlouvě dohodnuto, že se stavebník zavazuje umožnit žalobci či vlastníkům sousedního pozemku bezplatné napojení na nově vybudované inženýrské sítě. Nejvyšší správní soud konstatuje, že touto smlouvou nemohlo být založeno žádné právo k připojení na vodovod a kanalizaci (odpovídající povinnosti vyplývající z § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích), které by přecházelo spolu s převodem vlastnického práva k těmto sítím. S krajským soudem by bylo možné souhlasit potud, že vydané stanovisko k možnostem připojení navrhované stavby k technické infrastruktuře (inženýrským sítím) platí bez ohledu na to, zda v době jeho platnosti došlo ke změně v osobě vlastníka této infrastruktury. Toto stanovisko, vydávané ve smyslu ustanovení

pokračování

§ 161 odst. 1 stavebního zákona, ovšem nelze zaměňovat se zákonnou kontraktní povinností vlastníka technické infrastruktury, vyplývající z ustanovení § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích. Ta, jak se z dikce tohoto ustanovení výslovně podává, je totiž vázána právě na případy, kdy *to umožňují kapacitní a další technické požadavky*. Vlastník (provozovatel) vodovodu a kanalizace je tedy povinen uzavřít smlouvu o připojení na tyto sítě (včetně umožnění samotného technického napojení) *ex lege*, to ovšem za předpokladu, že tomu nebrání kapacitní či technická omezení. Jelikož bylo v daném případě napojení navrhované stavby na tyto sítě jednou z obligatorních podmínek pro vydání územního rozhodnutí, musel mít stavební úřad k dispozici relevantní údaje o tom, zda takovému postupu objektivně nic nepřekáží; právě z tohoto důvodu je právem stavebníka požadovat od vlastníka (správce) těchto sítí odpovídající vyjádření a současně je jeho povinností toto vyjádření stavebnímu úřadu předložit.

Z pohledu posledně zmiňované povinnosti stavebníka (žalobce) je tedy souhlas Ing. A. K. ze dne 11. 10. 2010 bezpředmětný. Jak již bylo uvedeno, subjektivní postoj vlastníka (provozovatele) vodovodu a kanalizace k záměru stavebníka připojit se na tyto sítě je irelevantní, neboť taková povinnost mu plyne přímo ze zákona. Jedinou výjimkou je případ, kdy takovému postupu brání kapacitní či technická omezení. V tomto smyslu ovšem předmětný souhlas nemůže být vykládán, neboť nelze přehlédnout (mezi účastníky nesporný fakt), že v době vyjádření tohoto souhlasu ještě inženýrské sítě vybudovány nebyly – na jejich umístění nebylo v té době vydáno pravomocné územní rozhodnutí (kolaudovány byly až dne 7. 12. 2010). Původní vyjádření provozovatele vodovodu a kanalizace ze dne 3. 9. 2008 a 22. 5. 2009 přitom nebylo možné použít, neboť se upínají ke stavu, který tu byl před vybudováním prodloužení vodovodu a kanalizace ze strany Ing. Konráda a nereflktují tak aktuální poměry v území; jejich platnost byla nadto omezena dobou jednoho roku od jejich odeslání. Lze tak uzavřít, že pokud žalobce k žádosti o vydání územního rozhodnutí nedoložil aktuální stanovisko provozovatele inženýrských sítí (BVK), nemohl stavební úřad postupovat jinak, než řízení zastavit.

Konečně, pokud stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že ze strany stavebního úřadu nebyla dostatečně specifikována změna poměrů na dotčených pozemcích (vyvolávající potřebu předložení dalších dokladů stavebníkem) a stavebník (žalobce) tedy nevěděl, o jaké změny v území jde a co má v dokumentaci upravit, i zde lze stěžovateli přisvědčit. Je třeba uvést, že stavební úřad ve výzvě ze dne 17. 8. 2011 požadoval po žalobci doložení stanoviska vlastníka, respektive provozovatele vodovodu a kanalizace, k možnosti a způsobu napojení stavby; v této souvislosti požadoval též předložení opravené dokumentace záměru, a to v části týkající se připojení na vodovod a kanalizaci, upravenou podle připomínek BVK. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že z tohoto popisu je naprosto zřejmé, že stavební úřad požadoval, aby do projektové dokumentace byl zanesen stávající stav technické infrastruktury, který se od původního stavu změnil minimálně tím, že došlo k prodloužení technických sítí. Tuto stavbu provedl Ing. K., o čemž žalobce věděl (viz výše zmiňovaná smlouva z 11. 10. 2010) a byl ostatně i účastníkem řízení o umístění této stavby. O tom, že následně došlo ke změně vlastníka stavby prodloužených inženýrských sítí, byl žalobce informován veřejnou vyhláškou stavebního úřadu ze dne 21. 3. 2011, č. j. MCBSLA/01713/11/TO/Ka, v níž byl mimo jiné vyrozuměn i o tom, které podklady byly ze strany stavebního úřadu doplněny do spisu; současně byl žalobce upozorněn, že se může ve lhůtě deseti dnů seznámit s obsahem spisového materiálu (§ 36 odst. 3 správního řádu). Rovněž BVK ve svém vyjádření ze dne 4. 8. 2011 uvedla, že aby

se mohla vyjádřit k nové situaci v území, je nutno předložit aktuální dokumentaci a technickou zprávu. Nemůže být tedy pochyb o tom, že o změně v řešeném území, ve smyslu prodloužení technických sítí, žalobce věděl. Pokud krajský soud v této souvislosti uvedl, že „*změna vlastníka byla na straně správního orgánu a ze spisu nebylo shledáno, že žalobce byl s touto skutečností seznámen a vyzván k doplnění žádosti,*“ pak jde o závěr zmatečný a neodpovídající ani obsahu spisového materiálu.

Pokud jde o výtku stěžovatele, že krajský soud při citaci judikatury, o níž se opírá, použil evidenční značku (*Ejk 46/2010*), která není pro účastníky řízení dohledatelná, neboť jde o značku používanou pro vnitřní potřeby správních soudů, i zde lze s kasační stížností souhlasit. Tento argumentační deficit jistě nemůže bez dalšího vést k závěru o nesrozumitelnosti odůvodnění napadeného rozsudku, nicméně významně snižuje argumentační hodnotu odkazu samotného. Jak se podává z rozsudku zdejšího soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 6 Ads 94/2007 – 73, publikovaného pod č. 1740/2009 Sb. NSS, „*[s]mysl citace judikatury spočívá v argumentačním využití závěrů již vyřčených uznávanou autoritou soudního typu a v možnosti z toho plynoucí, spočívající ve zkrácení vlastního odůvodnění. Aby však takový odkaz splnil v plné míře svůj účel a byl v souladu s požadavkem přezkoumatelnosti daného rozhodnutí, musí být odkazované rozhodnutí jednoznačně specifikováno způsobem, který umožní i účastníkům řízení jeho rozumnou dohledatelnost.*“ Zbývá tedy jen doplnit, že pod zmiňovanou evidenční značkou je evidován rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 12. 2009, č. j. 11 Ca 10/2009 – 50.

Stěžovatel konečně v kasační stížnosti poukázal i na to, že se krajský soud nevyjádřil k námitce podjatosti oprávněných úředních osob z důvodu přímého ekonomického či jiného zájmu, zejména ve vztahu k úředníkům stavebního úřadu. Nejvyšší správní soud je nucen konstatovat, že tato námitka vskutku zůstala ze strany krajského soudu nevypořádaná a nebyl tak vyčerpán celý předmět žalobního řízení. Jakkoliv nelze dovodit, že by toto procesní pochybení mohlo z povahy věci představovat zásah do práv stěžovatele, bude třeba, aby se krajský soud i k této otázce v průběhu dalšího řízení vyjádřil a vyčerpал tak celý předmět řízení, vymezený žalobními body [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2 věta první s. ř. s.]. Pro tyto potřeby lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 – 119, ze kterého se podává, že „*[r]ozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.*“

Ze shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud naznal, že je naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto mu nezbylo než napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.). Podle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem kasačního soudu., vyjádřeným v tomto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 18. února 2015

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu