



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška, soudkyně Mgr. Barbory Berkové (zpravodajka) a soudce JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobců: **a) Ing. Z. J., b) L. J., c) M. J.**, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Říčkou, advokátem sídlem Türkova 2319/5b, Praha 4, Chodov, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 11, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2017, č. j. 077556/2017/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobců a), b) a c) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2019, č. j. 46 A 150/2017 - 28,

t a k t o :

- I. Řízení o kasační stížnosti žalobce a) a žalobkyně b) **se zastavuje.**
- II. Kasační stížnost žalobce c) **se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Územním rozhodnutím ze dne 8. 2. 1999, č. j. 096-912/99/S/ÚR, umístil Stavební úřad Štěchovice (dále jen „stavební úřad“) stavbu *tří rodinných domů a přístupové komunikace na pozemku parc. č. X a 803 v k. ú. P. u S.* (pozn. soudu – veškeré dále zmiňované pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území). Mezi podmínkami pro umístění stavby a její projektovou přípravu uvedl: „2. Jako podmiňující investice bude vybudována přístupová komunikace s trvale zpevněným povrchem dle ČSN 736110 s příslušnou kategorií vozovky a obratištěm zaručujícím příjezd vozidel pro svoz komunálního odpadu

a požární techniky“, a dále „6. Zásobování vodou – z vlastní studny dle provedeného geofyzikálního průzkumu pozemků fa. Artezín-Smetana, Praha 4, Zakouřilova 611“. Územní rozhodnutí odkazuje na zakreslení v dokumentaci zadání stavby zpracované Ing. K.. V dodatku č. 1, I. 1999 – Úprava příjezdové cesty – snímek pozemkové mapy, zpracovaném Ing. K. a opatřeném doložkou schválení stavebním úřadem, je červeně zvýrazněna cesta vedoucí po pozemku parc. č. 803 (pozemky parc. č. 803/1, X a X dle aktuálního číslování parcel).

[2] V odůvodnění územního rozhodnutí stavební úřad uvedl, že obec Slapy vznesla vůči umístění rodinných domů na pozemku parc. č. X námitku polohy pozemku na okraji obce, jeho špatné dopravní dostupnosti a nemožnosti napojení stavby na kanalizaci. Tyto námitky však stavební úřad označil za „řešitelné“ stanovením podmínek č. 2, 3 a 6, a zdůraznil písemný závazek žadatelů, že z vlastních prostředků zainvestují úpravu stávající přístupové komunikace, čímž dojde ke zlepšení místních poměrů i pro ostatní stavby trvalého bydlení v lokalitě.

[3] Dne 14. 4. 1999 požádali Ing. D. J. a žalobkyně b) (dále jen „žadatelé“ či „stavebníci“) na základě uvedeného územního rozhodnutí o vydání stavebního povolení na stavbu rodinného domu na pozemku parc. č. X (dále jen „stavba“). V průběhu řízení začali jako nástupci původního žadatele, Ing. D. J., ve stavebním řízení vystupovat žalobci a) a c) (dále jen „stavebníci“).

[4] Stavební úřad nejprve žádosti o stavební povolení vyhověl (rozhodnutím ze dne 7. 9. 1999), odvolací orgán však jeho rozhodnutí zrušil (rozhodnutím ze dne 8. 12. 1999). Průběh řízení v letech 2000 - 2006 není předloženým správním spisem doložen. Dne 21. 2. 2006 stavební úřad vyzval stavebníky k doplnění dokumentace a řízení přerušil. Následně žádost stavebníků zamítl (rozhodnutím ze dne 15. 5. 2007). Žalovaný však rozhodnutí stavebního úřadu zrušil (rozhodnutím ze dne 12. 7. 2007). Potřetí stavební úřad usnesením ze dne 10. 1. 2012 řízení zastavil podle § 60 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý stavební zákon“), s odůvodněním, že žalobci nedoložili povolení na přístupovou komunikaci.

[5] Usnesení stavebního úřadu (pozn. soudu – od roku 2007 se jím stal Úřad městyse Štěchovice) sice žalovaný potvrdil (rozhodnutím ze dne 25. 4. 2012), avšak obě rozhodnutí následně zrušil Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 11. 2014, č. j. 46 A 40/2012 - 52, a to z důvodu, že ve výzvě stavebního úřadu ze dne 13. 12. 2011 k doložení nezbytných podkladů žádosti scházelo poučení o následcích jejího nesplnění, tudíž pro zastavení řízení nebyly splněny podmínky, přičemž žalovaný tuto nezákonnost nejen neodstranil, nýbrž se jí v rozporu s § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“), vůbec nezabýval, ačkoli to žalobci v odvolání namítali.

[6] „Čtvrté kolo“ zahájil stavební úřad písemností ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1136/2015, kterou oznámil žalobcům, že se v řízení pokračuje, a vyzval je, aby do 60 dnů předložili povolení na komunikaci a připojení pozemku parc. č. X na místní komunikaci, a dále doklad o platnosti povolení na stavbu studny nebo důkaz o realizaci studny na jeho základě, přičemž je poučil, že následkem nesplnění výzvy bude zastavení řízení.

pokračování

[7] Usnesením, datovaným dne 3. 2. 2016, č. j. 0449/17/SUS/IKa, stavební úřad řízení podle § 60 odst. 2 starého stavebního zákona zastavil. Uvedl, že žalobci na výzvu ze dne 19. 2. 2015 ve stanovené lhůtě neodstranili vady žádosti bránící pokračování řízení, neboť nedoložili splnění podmínek územního rozhodnutí, a to stavební povolení na stavbu přístupové komunikace a povolení na stavbu studny. Usnesením ze dne 4. 1. 2018 stavební úřad opravil zřejmou nesprávnost usnesení o zastavení řízení, a to datum jeho vydání, které správně zní 3. 2. 2017.

[8] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a usnesení stavebního úřadu potvrdil. Uvedl, že územní rozhodnutí podmínilo projektovou přípravu stavby vybudováním nezbytné infrastruktury. Odkázal na § 22 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., který upravuje minimální nutnou šířku veřejného prostranství, jehož součástí je pozemní komunikace zpřístupňující pozemek rodinného domu. Dále uvedl, že z obsahu spisu nevyplývá, že by žalobci podali žádost o stavební povolení na rozšíření komunikace na pozemku parc. č. X, ani že by byla s obcí Slapy uzavřena plánovací smlouva. Žalobci se dle žalovaného nevypořádali ani s dalšími podmiňujícími stavbami, a to posílením rozvodů elektřiny a vybudováním studny, tj. důvody, pro které bylo řízení přerušeno. Žalovaný uvedl, že řízení sice bylo vedeno po neúměrně dlouhou dobu, hlavní důvod zastavení řízení však nespočívá v jeho délce, nýbrž v nedostatečné projektové přípravě podmiňujících investic a nezajištění finančních prostředků na jejich realizaci. Jelikož nedošlo k technické přípravě ani k vydání potřebných povolení podmiňujících investic, nezbylo stavebnímu úřadu, než řízení zastavit.

[9] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem označeným v záhlaví. V odůvodnění rozsudku uvedl, že rozhodnutí nelze označit za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže se žalovaný nevypořádal s námitkami, které žalobci v odvolání neuplatnili. Žalovaný neměl povinnost vyjadřovat se k otázce přiměřenosti lhůty, ani k absenci reakce stavebního úřadu na žádost žalobců o poskytnutí poučení o tom, jak mají ve věci postupovat a jaké konkrétní doklady mají dodat, neboť tyto námitky nebyly v odvolání uplatněny. Krajský soud přisvědčil žalobcům, že se žalovaný nevyjádřil k jejich námitce neumožnění seznámení se s podklady rozhodnutí, avšak dle názoru soudu se nejedná o vadu ovlivňující zákonnost rozhodnutí, neboť správní orgán je povinen postupovat dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „nový správní řád“) toliko před vydáním meritorního rozhodnutí. Žalobci byli nadto s obsahem spisu průběžně seznamováni. Doba, kterou stavební úřad žalobcům k doplnění podkladů poskytl, byla dle krajského soudu nadstandardně dlouhá, a ačkoli žalobci argumentovali svou aktivitou při zajišťování podkladů, obsah spisu svědčí o jejich liknavosti.

[10] Dále krajský soud odkázal na judikaturní závěr, že správní orgán není povinen vyhovět každé žádosti účastníka o přerušení řízení dle § 64 odst. 2 nového správního řádu. Zdůraznil, že žalobcům byla v souhrnu poskytnuta k doložení nezbytných podkladů doba delší než 10 let, přičemž správní řízení ohledně podmiňujících staveb byla zastavena, tudíž nebyl důvod opětovné žádosti žalobců o přerušení řízení ze dne 28. 11. 2016 vyhovět. Důvod, pro který nedošlo k dohodě mezi žalobci a vlastníkem komunikace o jejím rozšíření a dostavbě, je dle krajského soudu pro posouzení věci bez významu. Za nedůvodný označil krajský soud také žalobní bod, že se stavební úřad nevypořádal

s podáním stavebníka ze dne 2. 2. 2017, neboť žádné takové podání není obsahem správního spisu a žalobci je nedoložili ani k žalobě.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Proti rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Namítali, že tvrzení krajského soudu o neurčitosti jejich odvolací námitky absence výzvy dle § 36 odst. 3 nového správního řádu nemůže obstát a že nesplnění koncentrační výzvy je vadou, k níž je třeba přihlížet jako k nedostatku podmínek řízení i bez námitek. Tvrzení krajského soudu, že byli stěžovatelé při zajišťování podkladů liknaví, je v rozporu s obsahem správního spisu. Žalovaný i krajský soud aprobovaly naschvály činěné vlastníkem komunikace. Je zjevné, že obec Slapy, nesouhlasící se stavbou, vyvíjela na stavební úřad nátlak. Lhůta k doplnění podkladů nebyla dostatečná, neboť stěžovatelům neposkytla prostor absolvovat soudní řízení o nahrazení souhlasu vlastníka komunikace. Není důvod, proč by takto dlouhé řízení nemohlo být opětovně přerušeno, aby byla dána stěžovatelům možnost učinit alespoň pokus o splnění prakticky nesplnitelné podmínky územního rozhodnutí, nutící je zbudovat komunikaci na cizím pozemku.

[12] Dále stěžovatelé uvedli, že jejich žádost o přerušení řízení byla důvodná, nebylo jí sledováno získání neoprávněné výhody a z rozsudku krajského soudu není ani zřejmé, o jakou výhodu by se mělo jednat. Závěr krajského soudu, že jim byla poskytnuta k doložení podkladů lhůta bezmála 10 let, je urážlivý a v rozporu s obsahem spisu, z něhož naopak vyplývá, že stavební úřad nebyl schopen poskytnout stěžovatelům informaci o tom, jak mají jím stanovené podmínky splnit, a ve chvíli, kdy se o jejich splnění snažili, řízení zastavil. Správní řízení se vleklo z důvodu opakovaných vadných rozhodnutí stavebního úřadu, v důsledku čehož se měnily právní předpisy a normy, kterými se řídily technické podmínky. Postup krajského soudu, který vadné postupy stavebního úřadu kryl, je zvůl a výsměchem stěžovatelům, jimž soud iracionálně radí, aby vynakládali prostředky na získání podkladů pro řízení i v době, kdy bylo pravomocně zastaveno. S podáním žalobců ze dne 2. 2. 2017 se stavební úřad nevypořádal a krajský soud se nezabýval otázkou, zda je správní spis úplný, čímž postupoval nepředvídatelně.

[13] Krajský soud dle stěžovatelů posoudil vadně zásadní otázku podkladu, jehož dodání není bez součinnosti jiné osoby v moci stavebníka. Za situace, kdy stěžovatelé doložili podniknuté kroky vůči vlastníku komunikace a vyzvali stavební úřad k součinnosti, kterou tento ve vztahu k postupu při dokládání neposkytl, měli právo na přerušení řízení na dobu nezbytnou k obstarání takového dokumentu. Základem stavebního řízení by měl být postup, který stavebníku umožní stavební povolení získat, jestliže o to usiluje a činí k tomu kroky. Stavební úřad se však naopak snažil vyhovět obci a žádost žalobců zamítnout, či řízení zastavit. Pominout nelze ani skutečnost, že obec při tvorbě nového územního plánu ignorovala stále platné územní rozhodnutí.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost byla podána včas.

pokračování

[16] Jelikož stěžovatelé společně s podáním kasační stížnosti neuhradili soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč za každého (§ 2 odst. 2 písm. b), § 4 odst. 1 písm. d) a § 7 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, položka č. 19 sazebníku poplatků, který tvoří přílohu k tomuto zákonu], vyzval je Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 24. 7. 2019, č. j. 6 As 145/2019 – 21, v souladu s § 9 odst. 1 a 3 zákona o soudních poplatcích, aby tak učinili ve lhůtě 15 dnů, a poučil je, že nebude-li soudní poplatek ve stanovené lhůtě zaplacen, řízení zastaví. Usnesení bylo všem stěžovatelům doručeno prostřednictvím jejich zástupce dne 5. 8. 2019. Dne 6. 8. 2019 uhradil převodem z účtu soudní poplatek stěžovatel c). Stěžovatel a) ani stěžovatelka b) však poplatek ve stanovené lhůtě neuhradili. Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích a řízení o kasační stížnosti stěžovatele a) a stěžovatelky b) zastavil.

[17] Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti stěžovatele c) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Stěžovatel c) podřadil v kasační stížnosti uplatněné důvody § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[19] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73). Jinými slovy, „*[u]vedení konkrétních stížných námitek (...) nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námítka směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem,*“ (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006 - 58). Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je nutno na ni nahlížet jako na nepřipustnou, neboť se mýlí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (viz § 104 odst. 4 s. ř. s.).

[20] V posuzované věci stěžovatel c) v kasační stížnosti převážně namítal právě nesprávnost postupu žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně (viz tučně zvýrazněné body 1 až 6 kasační stížnosti, uvozené slovy: „*Žalovaný se nezabýval...*“, „*Stavební úřad neposkytl...*“ atd.). V intencích výše uvedeného proto považuje Nejvyšší správní soud pouhou reprodukci žalobních námitek bez polemiky s právními závěry krajského soudu, které k těmto námitkám vyslovil, za nepřipustnou. V odstavcích [11] až [13] tohoto rozsudku proto Nejvyšší správní soud shrnul pouze ty kasační námítka, které skutečně směřovaly proti závěrům krajského soudu.

[21] Stěžovatel c) v kasační stížnosti neuvedl, z jakého důvodu nemůže obstát závěr krajského soudu o přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného i přes nevypořádání se s jednou z odvolacích námitek. Toliko namítal, že krajský soud nedůvodně označil odvolací námitku za neurčitou. Z obsahu odst. 45 rozsudku krajského soudu však vyplývá, že se krajský soud sice přiklonil k závěru, že odvolací námitka, (doslova znějící: „*nebyly splněny podmínky správního řádu pro seznámení se s podklady a obsahem spisu před rozhodnutím*“ - pozn. Nejvyššího správního soudu), nebyla dostatečně určitá, avšak současně uvedl, z jakého důvodu nemohla být postupem stavebního úřadu zkrácena veřejná subjektivní práva stěžovatelů, konkrétně právo na spravedlivý proces. Otázku, zda byla uplatněná námitka určitá, tak svým odůvodněním učinil krajský soud

bezpředmětnou. Krajský soud vyslovil závěr, že v případě nemeritorního rozhodování nejsou správní orgány povinny podle § 36 odst. 3 nového správního řádu postupovat, tj. dát účastníkům před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, což podpořil i odkazy na judikaturu. Dále krajský soud zdůraznil, že stěžovatelé byli průběžně s obsahem spisu seznamováni a veškeré podklady jim byly známy. Kasační námitka je tudíž lichá.

[22] Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. zkoumá i bez námítky, zda nebylo řízení zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

[23] Jak bylo v úvodu rozsudku shrnuto, trvalo předmětné stavební řízení bezmála osmnáct let (v průběhu této doby bylo pravomocně ukončeno toliko v období od 9. 5. 2012 do 29. 12. 2014, tj. od právní moci rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 4. 2012 do právní moci zrušujícího rozsudku krajského soudu). Řízení bylo zahájeno za účinnosti starého správního řádu, jehož bylo třeba na otázky výslovně neupravené stavebním zákonem subsidiárně použít (§ 140 starého stavebního zákona). Podle první věty přechodného ustanovení § 179 odst. 1 nového správního řádu „*řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů*“. Jelikož posuzovaná věc nebyla před nabytím účinnosti nového správního řádu, tj. ke dni 31. 12. 2005, pravomocně skončená, neboť k tomuto dni se řízení nacházelo ve fázi, kdy byla věc rozhodnutím Okresního úřadu Praha – západ ze dne 8. 12. 1999 vrácena stavebnímu úřadu k dalšímu řízení, dopadá na dané stavební řízení v plné míře zmíněné přechodné ustanovení. Obdobná situace nastala, pokud jde o použití stavebních předpisů. Podle přechodného ustanovení § 190 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 2. 8. 2008 (dále jen „nový stavební zákon“), „*řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů*“. Toto přechodné ustanovení tedy jako rozhodující kritérium pro použití dosavadní či nové právní úpravy stanoví okamžik zahájení správního řízení. V posuzované věci bylo stavební řízení zahájeno dne 14. 4. 1999, tj. před 1. 1. 2007, kdy nabyl nový stavební zákon účinnosti. Lze proto shrnout, že předmětné stavební řízení mělo být dokončeno podle starého stavebního zákona a starého správního řádu.

[24] Krajský soud měl tudíž postavit svůj závěr o zákonnosti napadeného rozhodnutí na výkladu a aplikaci § 33 odst. 2 starého správního řádu, který upravoval povinnost správního orgánu dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, nikoli § 36 odst. 3 nového správního řádu. Uvedené pochybení však na zákonnost rozsudku krajského soudu nemohlo mít dle závěru Nejvyššího správního soudu žádný vliv, neboť obě ustanovení jsou obsahově shodná (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS). Pro úplnost dále Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel c) v žalobě ani v kasační stížnosti neuvedl, se kterými podklady rozhodnutí stavebního úřadu seznámen nebyl, neuvedl, že by mu neznalost takových podkladů znemožnila řádně brojit proti usnesení stavebního úřadu odvoláním, či jak jinak jej namítaný postup stavebního úřadu mohl zkrátit na jeho veřejných subjektivních právech. Naopak se lze zcela ztotožnit s krajským soudem v tom, že stavebníci byli v průběhu řízení s obsahem správního spisu seznamováni – viz např. protokol o jednání ze dne 17. 3. 2016, nebo poslední stavebníkům

pokračování

adresovaná písemnost stavebního úřadu ze dne 22. 12. 2016, kterou jim sdělil, že nevyhovuje jejich žádosti o přerušení řízení, a výslovně uvedl shromážděné podklady.

[25] Podle § 60 odst. 1 starého stavebního zákona „neposkytuje-li předložená žádost o stavební povolení, zejména dokumentace, dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby nebo udržovacích prací na ní, nebo nejsou-li v dokumentaci dodrženy podmínky územního rozhodnutí, vyzve stavební úřad stavebníka, aby žádost v přiměřené lhůtě doplnil, popřípadě aby ji uvedl do souladu s podmínkami územního rozhodnutí, a upozorní jej, že jinak stavební řízení zastaví.“ Podle odst. 2 téhož ustanovení „stavební úřad zastaví stavební řízení, jestliže dokumentace nebyla zpracována oprávněnou osobou, popřípadě stavebník nedoplnil žádost ve lhůtě stanovené podle odstavce 1 nebo neuvedl dokumentaci do souladu s podmínkami územního rozhodnutí.“

[26] Podle § 16 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, se k žádosti o stavební povolení připojí projektová dokumentace stavby, která má podle § 18 odst. 1 písm. a) téže vyhlášky obsahovat souhrnnou zprávu s informacemi o splnění podmínek rozhodnutí o umístění stavby, bylo-li vydáno, z níž musí být rovněž dostatečně zřejmé řešení napojení stavby na stávající síť technického vybavení.

[27] Z citovaných ustanovení vyplývá, že při nedodržení podmínek územního rozhodnutí v dokumentaci obligatorně dokládané k žádosti o stavební povolení, byl stavební úřad povinen vyzvat žadatele, aby dokumentaci uvedl do souladu s územním rozhodnutím, poskytnout jim k tomu přiměřenou lhůtu a upozornit je na následek nesplnění výzvy v podobě zastavení řízení.

[28] Územní rozhodnutí ze dne 8. 2. 1999 podmínilo umístění a projektovou přípravu stavby rodinných domů na pozemku parc. č. X vybudováním přístupové komunikace stanovených parametrů a zásobováním vodou z vlastní studny. Z obsahu výzvy stavebního úřadu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 1136/2015, jakož i předešlé výzvy ze dne 19. 9. 2007, č. j. 973/07, vyplývá, že stavební úřad po stavebnících nevyžadoval, aby k žádosti o stavební povolení doložili, že podmiňující stavby již byly realizovány (byť územní rozhodnutí podmiňuje projektovou přípravu stavby vybudováním podmiňujících staveb), nýbrž je vyzýval toliko k doložení příslušných veřejnoprávních povolení k jejich zbudování. Stěžovatel c) v kasační stížnosti netvrdí (a nečinil tak žádný ze stěžovatelů ani v předchozích fázích řízení), že by obsah výzev stavebního úřadu neodpovídal vymezení podmínek územního rozhodnutí, tj. že by byla stavebním úřadem po nich předmětná povolení vyžadována nedůvodně, netvrdí ani, že by dosud neuplynula lhůta, která jim byla k odstranění vad žádosti stanovena, nepopírá, že stavebnímu úřadu ke dni vydání usnesení o zastavení řízení nedoložili ani platné povolení vodoprávního úřadu ke stavbě studny, ani povolení silničního správního úřadu k vybudování přístupové komunikace, a konečně stěžovatel c) nerozporuje, že stavební úřad respektoval závazný právní názor krajského soudu a ve výzvě ze dne 19. 2. 2015 stavebníky ve smyslu citovaného § 60 odst. 1 starého stavebního zákona upozornil na následek nedoložení podkladů ve stanovené lhůtě v podobě zastavení řízení.

[29] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že podmínky § 60 odst. 2 starého stavebního zákona byly splněny. Trpěla-li podaná žádost vadami uvedenými v § 60 odst. 1

starého stavebního zákona, které nebyly ani na výzvu stavebního úřadu odstraněny, neměl stavební úřad jinou procesní možnost, jak s žádostí naložit, než řízení o ní obligatorně zastavit.

[30] Jádrem kasační stížnosti je tvrzení stěžovatele c), že lhůta poskytnutá stavebním úřadem k doplnění podkladů žádosti nebyla ve smyslu § 60 odst. 1 starého stavebního zákona přiměřená, neboť stavební úřad nezohlednil, že podmínka výstavby přístupové komunikace na cizím pozemku je bez souhlasu vlastníka tohoto pozemku pro stěžovatele prakticky nesplnitelná. Stavební úřad dle stěžovatele c) zatížil řízení vadou, když k žádosti stavebníků nepřerušil řízení a neposkytl jim tak (s ohledem na svévolný a obstrukční přístup obce Slapy) dostatečnou lhůtu k tomu, aby se domohli nahrazení souhlasu obce v soudním řízení. Krajský soud dle tvrzení stěžovatele c) tento nesprávný postup stavebního úřadu aproboval a v rozporu s obsahem spisu označil přístup stavebníků k opatření nezbytných podkladů za liknavý.

[31] Dle závěru Nejvyššího správního soudu se však krajský soud vytýkaného pochybení nedopustil. Jakkoli je zřejmé, že stavebníci vyvíjeli úsilí zejména k opatření si povolení k výstavbě přístupové komunikace, resp. souhlasu obce Slapy s vybudováním této komunikace na jejím pozemku, nelze opomenout, že jejich povinností, k jejímuž splnění byli stavebním úřadem dne 19. 2. 2015 vyzváni, bylo také předložení dokladu o zajištění zásobování domu vodou z vlastní studny (splnění podmínky č. 6 územního rozhodnutí). Z obsahu správního spisu vyplývá, že stavebníci sice v minulosti byli držiteli stavebního povolení vodoprávního úřadu k provedení stavby vodního díla – domovní vrtané studny na pozemku parc. č. X a povolení k nakládání s podzemními vodami (rozhodnutí Městského úřadu Jílové u Prahy ze dne 25. 6. 1999 a ze dne 1. 4. 2009), tato rozhodnutí však posléze pozbyla platnosti, aniž byla realizována. Poté, co byli stavebníci dne 19. 2. 2015 stavebním úřadem opětovně vyzváni k doložení podkladů, však nové povolení ke stavbě studny nedoložili. Řízení o povolení stavby studny, zahájené podáním žádosti všech stavebníků dne 23. 4. 2015, jakož i řízení zahájené podáním žádosti stěžovatele c) dne 21. 3. 2016, byla vodoprávním úřadem zastavena z důvodu neodstranění podstatných vad těchto žádostí (rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 27. 1. 2016 a 9. 12. 2016). Stěžovatel c) přitom neuvedl v odvolání, v žalobě ani v kasační stížnosti, jaké okolnosti mu zabránily tuto podmínku územního rozhodnutí splnit. Nejvyšší správní soud tudíž souhlasí s krajským soudem, že minimálně ve vztahu k opatření tohoto podkladu byl přístup stavebníků liknavý.

[32] Hodnotil-li stěžovatel c) v kasační stížnosti lhůtu poskytnutou stavebním úřadem k doplnění podkladů žádosti podle § 60 odst. 1 starého stavebního zákona jako nepřiměřeně krátkou, poukazoval v této souvislosti toliko na obtíže se splněním podmínky výstavby přístupové komunikace na pozemku vlastníka, který s touto stavbou nesouhlasí. Žádné argumenty, na jejichž základě by se měla tato lhůta jevit jako nedostatečná i ve vztahu k obstarání povolení k provedení stavby studny, neuvedl.

[33] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že je nadbytečné zabývat se podrobně tím, zda stavební úřad, žalovaný, a poté i krajský soud řádně posoudily problematiku, kterou stěžovatel c) označuje za zásadní, a sice otázku přiměřenosti lhůty k obstarání jednoho z podkladů žádosti, jestliže bylo po stavebnících vyžadováno současné předložení více podkladů prokazujících splnění podmínek územního rozhodnutí a zásadní podklad,

pokračování

prokazující učinění nezbytných kroků ke splnění podmínky zabezpečení zásobování rodinného domu vodou, nebyl stavebníky doložen, aniž by jim v tom jakákoli tvrzená překážka bránila. Proto ani v případě, že by Nejvyšší správní soud shledal důvodnou výtku stěžovatele c), že stavební úřad neposkytl stavebníkům na jejich žádosti dostatečně konkrétní informace o rozsahu a technických parametrech požadované příjezdové komunikace, nebo že existovala jiná překážka, která bránila stavebníkům ve stanovené lhůtě předložit povolení k výstavbě příjezdové komunikace (např. postoj obce Slapy), nemohla by důvodnost takové výtky vést k nezákonnosti usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení.

[34] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, uvedeným v odst. 53 přezkoumávaného rozsudku, že není podstatné, z jakého důvodu nedošlo k dohodě mezi stavebníky a obcí Slapy ve vztahu k výstavbě přístupové komunikace. Vlastník pozemku má právo s vybudováním stavby na svém pozemku třetí osobou nesouhlasit a stavební úřad není povinen ani oprávněn na vlastníka pozemku aktivně působit a vést jej k dohodě se stavebníkem. Stavební úřad toliko posuzuje, zda žadatel o vydání stavebního povolení doložil, že splnil všechny podmínky, které mu uložilo rozhodnutí o umístění stavby.

[35] Byť je tedy případný nesouhlas obce Slapy se stavbou irelevantní, uvádí Nejvyšší správní soud, že tvrzení stěžovatele c), že obec Slapy dělala stavebníkům naschvály, které správní orgány i krajský soud aprobovaly, nemá ve spise oporu. Dopisem ze dne 20. 4. 2016 obec Slapy stavebníkům sdělila, že se na pozemcích parc. č. 803/1 a 803/4 žádá stávající komunikace, kterou by bylo možné přestavět, nenachází. S výstavbou nové komunikace je obec odkázala na speciální stavební úřad, který by měl podmínky pro zajištění dopravní obslužnosti stanovit. Obec uvedla, že sama výstavbu komunikace na daných pozemcích neplánuje a nebude se tedy podílet na investičních nákladech. Závěrem obec uvedla, že od stavebníků neobdržela žádné další dokumenty, a proto nemůže tento záměr projednat. Toto sdělení obce dle Nejvyššího správního soudu nelze označit za naschvál a nelze je dokonce hodnotit ani jako odmítnutí poskytnutí souhlasu s výstavbou komunikace na pozemku parc. č. 803/1 stavebníky. Obec toliko zdůraznila, že sama do této komunikace investovat nehodlá a že jí stavebníci nepředložili konkrétní záměr, který by s nimi mohla projednat, což je fakt, který stěžovatel c) nerozporuje. Stavebníci nepředložili speciálnímu stavebnímu úřadu ani obci žádný konkrétní záměr ke schválení.

[36] Stejně tak stěžovatel c) neuvedl, z kterých podání obce má být zjevný její nátlak na stavební úřad. O nepodjatosti oprávněné úřední osoby stavebního úřadu ostatně bylo k námitce stavebníků rozhodnuto.

[37] Podáním ze dne 28. 11. 2016 stavebníci požádali o přerušení řízení s odůvodněním, že s ohledem na neochotu obce Slapy poskytnout součinnost jim nezbyvá než se domoci vydání rozhodnutí, jímž bude souhlas obce s úpravou předmětné přístupové komunikace nahrazen, nedoložili však, že by již jakékoli konkrétní kroky uvedeným směrem za dobu sedmi měsíců, které uplynuly o obdržení sdělení obce, učinili. Stavební úřad proto nepochybil, když dne 22. 12. 2016 stavebníkům sdělil, že již řízení nepřerušil.

[38] K žalobní námitce, že se stavební úřad nevypořádal s podáním ze dne 2. 2. 2017, krajský soud uvedl, že se takové podání ve spise nenachází. Toto zjištění krajského soudu je pravdivé. Jelikož však stěžovatelé v žalobě vylíčili obsah tohoto podání, dospěl Nejvyšší správní soud k tomu, že se jedná o ve spise se nacházející podání, které (zjevně mylně) stavebníci datovali dnem 2. 2. 2016. Podání odeslali stavebníci stavebnímu úřadu dne 2. 2. 2017 a obsahovalo žádost o opětovné přerušení řízení do skončení nově zahájeného řízení o povolení studny a řízení týkajícího se přístupové komunikace, k němuž se prý aktuálně zpracovává dokumentace a které bude pravděpodobně komplikováno nezdůvodněným nesouhlasným stanoviskem obce Slapy s její úpravou, a proto lze očekávat i žalobu stran práva stavby. Nejvyšší správní soud však uvádí, že dle podacího razítka bylo toto podání stavebnímu úřadu doručeno až dne 6. 2. 2017, tj. až poté, co dne 3. 2. 2017 již vydal usnesení, jímž řízení zastavil, stavebníci k žádosti nedoložili žádný doklad, jímž by tvrzení o znovu zahájeném řízení o povolení stavby studny prokázali, a neučinili tak ani v odvolacím řízení ani v podané žalobě, a nadto by ani nově zahájené vodoprávní řízení nemohlo vyvrátit správnost závěru, že stavební úřad poskytl stavebníkům k doložení podkladů dostatečnou lhůtu. Skutečnost, že krajský soud nedovodil, o které podání stavebníků se jedná, tudíž nemohla mít žádný vliv na zákonnost přezkoumávaného rozsudku a nemohla způsobit jeho nepředvídatelnost, jak stěžovatel c) v kasační stížnosti namítá.

[39] Nejvyšší správní soud shrnuje, že ačkoli stavební úřad po vrácení věci krajským soudem vyzval stavebníky dne 19. 2. 2015 k doplnění žádosti o povolení na komunikaci a stavbu studny ve lhůtě 60 dnů, zastavil řízení podle § 60 odst. 2 starého stavebního zákona teprve dne 3. 2. 2017. Fakticky tak stavebníkům k doložení podkladů (o jejichž nezbytnosti pro projednání žádosti o stavební povolení věděli již od roku 1999!) poskytl lhůtu dalších téměř dvou let. Při hodnocení přiměřenosti lhůty k doložení podkladů dle § 60 odst. 1 starého stavebního zákona pak nelze přihlížet toliko ke lhůtě stanovené výzvou ze dne 19. 2. 2015, nýbrž je třeba pohlížet na lhůtu stavebním úřadem fakticky poskytnutou. Stavební úřad sice žádostem stavebníků o přerušení řízení (ze dne 20. 4. 2015, 21. 1. 2016, 22. 3. 2016 a 28. 11. 2016) formálně nevyhověl, toliko usnesením ze dne 20. 10. 2015 přerušil řízení s odkazem na § 64 odst. 1 písm. c) nového správního řádu (tj. nikoli na žádost stavebníků dle § 64 odst. 2 téhož zákona) do doby, než stavebníci doloží důkaz o podání žádosti na stavbu komunikace k příslušnému silničnímu správnímu úřadu a rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci připojení pozemku parc. č. 589/7 na místní komunikaci, k čemuž jim stanovil lhůtu dalších 90 dnů, neformálně však svým postupem lhůtu k doložení vyžadovaných podkladů prodlužoval, takže v součtu dosáhla téměř zmíněných dvou let. S krajským soudem lze proto souhlasit, že byl postup stavebního úřadu vůči stavebníkům velmi vstřícný.

[40] Nejvyšší správní soud má shodně s žalovaným i krajským soudem za to, že další prodlužování lhůty by již nebylo přiměřené a nesouhlasí se stěžovatelem c), že zde není důvod, proč by takto dlouhé řízení nemohlo být opětovně přerušeno. Dle soudu je třeba přihlídnout k tomu, že stavební úřad byl povinen o žádosti o vydání stavebního povolení rozhodnout ve lhůtách do 30, resp. 60 dnů (srov. § 49 odst. 2 starého stavebního zákona). Zákon rovněž ukládal správním orgánům povinnost vyřídit věc včas a bez zbytečných průtahů (§ 3 odst. 3 starého správního řádu). Bylo-li z dosavadního průběhu řízení o žádosti zjevné, že stavebníci chybějícími podklady nedisponují a v brzké době ani

pokračování

disponovat nebudou, bylo namístě, aby stavební úřad již v řízení dále nepokračoval a zastavil je. V rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 270/2018 - 23, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Jakkoli mají správní orgány povinnost vycházet vstříc účastníkům řízení (§ 4 odst. 1 správního řádu), i uplatňování této zásady ve správním řízení musí mít své meze. Opakované prodlužování lhůt, nepřiměřeně protahuje stavební řízení, za což bývají stavební úřady veřejností kritizovány, a to ačkoli, jak svědčí i tento případ, jsou na vině mnohdy účastníci řízení, kteří právě nesplněním svých zákonných povinností spojených s podáním žádosti řízení sami zdržují.“* S tímto závěrem se šestý senát zcela ztotožňuje.

[41] S žalobní námitkou, že řízení trpí vadou, neboť mělo být přerušeno, se krajský soud vypořádal citací § 64 odst. 2 nového správního řádu a četné judikatury, na jejímž základě dospěl k závěru, že stavební úřad nemá povinnost, ba ani oprávnění vyhovět opakované žádosti o přerušování řízení, jestliže tato žádost nesměřuje prokazatelně k vyřízení věci a byla by v rozporu se zásadou rychlosti řízení. Zdůraznil, že stavebníci požadovali přerušování řízení opakovaně, přičemž jejich žádostem bylo formálně i neformálně vyhověno. Jelikož však byla následně zastavena správní řízení o povolení podmiňujících staveb, nebyl již žádný důvod žádosti vyhovět.

[42] Byť lze závěrům krajského soudu přisvědčit, nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než zopakovat, že předmětné stavební řízení mělo být dokončeno dle starého správního řádu. I zde však platí závěr již výše zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, v jehož právní větě je uvedeno: *„Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“*

[43] S ohledem na skutečnost, že § 29 odst. 2 starého správního řádu umožňoval přerušit řízení z důvodu shodného návrhu všech účastníků řízení nejdéle na dobu 30 dnů, je však zjevné, že by byl výsledek řízení při užití odpovídajícího práva týž, naopak relevantní právní úprava přerušování řízení na žádost účastníka byla výrazně přísnější, než úprava chybně aplikovaná. Jedná se tak opětovně o vadu, která nemohla zákonnost rozhodnutí ovlivnit.

[44] Tvrzení stěžovatele c), že obec Slapy při tvorbě nového územního plánu ignorovala stále platné územní rozhodnutí, což lze dle něho vnímat jako „projev nutnosti, jak má řízení skončit“, je zcela nepodložené. K obraně práv dotčených při procesu pořizování územního plánu musí stěžovatel c) využít prostředky, které upravuje nový stavební zákon v části třetí.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele c) proti napadenému rozsudku podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[46] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel c) neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Ve vztahu ke stěžovateli a) a stěžovatelce b) vychází výrok o náhradě nákladů řízení z § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředek přípustné.

V Brně dne 20. února 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu