



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobců: a) **Ing. J. O**
bytem X

b) **Mgr. Z. O.**
bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Josefem Švandou
sídlem Buzulucká 678/6, Praha 6

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 23. 10. 2018, č. j. 138042/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2018, č. j. 138042/2018/KUSK, a usnesení Městského úřadu Klecany ze dne 11. 7. 2018, č. j. 4178/2018, sp. zn. 114/SÚ/2018, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců na náhradě nákladů řízení částku 12 546,90 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Josefa Švandy.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobci se společnou žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil usnesení Městského úřadu Klecany (dále jen „stavební úřad“) ze dne 11. 7. 2018, č. j. 4178/2018, sp. zn. 114/SÚ/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo společné územní a stavební řízení o žádosti žalobců ve věci stavby „*Průmyslový areál S. P. Z., B. E – S. P.*“ na pozemcích parc. č. X, X, X, X, X, X a X v katastrálním území a obci Z. (dále jen „stavba budovy E“) zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť žalobci neodstranili vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. Konkrétně nepředložili nové požárně bezpečnostní řešení stavby budovy E (dále jen „PBŘ“), neuvedli projektovou dokumentaci stavby do souladu s vyjádřením společnosti Středočeské vodárny, a.s., IČO 26196620, (dále jen „Středočeské vodárny“) jako provozovatele vodovodní sítě ze dne 13. 10. 2017 a nepředložili nové stanovisko Hasičského záchranného sboru (dále jen „HZS“) k přepracovanému PBŘ a dokumentaci stavby budovy E.
2. Žalobci namítají, že jejich žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení ke stavbě budovy E neměla vady, které by bránily pokračování v řízení, a nebyla proto naplněna podmínka pro zastavení řízení. Nadto je výzva stavebního úřadu ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1818/2018 (dále jen „výzva k doplnění žádosti“), v bodech 5 a 6 nesrozumitelná. Z její formulace není zřejmé, v čem stavební úřad spatřoval nesoulad mezi PBŘ a vyjádřením Středočeských vodáren ze dne 13. 10. 2017, a co tedy po žalobcích požadoval doplnit. Těmto bodům výzvy k doplnění žádosti porozuměli tak, že stavební úřad vidí nedostatky v nedoložení hydrotechnických podmínek ve vodovodní síti. Proto stavebnímu úřadu předložili protokoly o měření, které prokazují dostatečnost hydrotechnických podmínek (tlak vody) ve vodovodní síti. Tímto měli požadavek stavebního úřadu za splněný.
3. Žalobci dále namítají, že stavební úřad řízení o jejich žádosti rovnou zastavil, aniž by je poučil o tom, že požaduje něco jiného, a dal tak žalobcům prostor svou žádost řádně doplnit. Prvostupňové rozhodnutí i napadené rozhodnutí mají žalobci za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, neboť ani v nich není vůbec vysvětleno či zdůvodněno, co stavební úřad po žalobcích požadoval. Navíc samotné napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť v něm absentuje jakékoliv odůvodnění závěrů žalovaného, neboť ten pouze převzal tvrzení stavebního úřadu o nesouladu mezi PBŘ a vyjádřením Středočeských vodáren, aniž by vysvětlil, v čem má tento nesoulad spočívat. Stavební úřad i žalovaný rovněž nerespektují souhlasné závazné stanovisko HZS k navrženému PBŘ ze dne 1. 12. 2017. Toto stanovisko je přitom závazné i pro stavební úřady, které si nemůžou PBŘ posoudit samy a odlišně.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl, aby ji soud zamítl. Body 5 a 6 výzvy k doplnění žádosti neshledává nesrozumitelnými, přičemž žalobci tuto vadu v odvolání ani nenamítali. Ani dokumentace stavby budovy E a PBŘ a vyjádření Středočeských vodáren nejsou v nesouladu. Žalovaný s odkazem na bod 1h) souhrnné technické zprávy a bod 9 PBŘ uvedl, že projektant se s vyjádřením Středočeských vodáren nevypořádal a nenavrhl odpovídající řešení. K tomu, že v areálu jsou již dvě nádrže požární vody, žalovaný uvedl, že nebylo prokázáno, že nádrže vyhovují i potřebě stavby budovy E. Z dalších námitek

vyplývá, že žalobci považují za dostatečné, že došlo k prověření kvality zdroje požární vody, tj. že bylo doloženo, že hydrotechnické podmínky vodovodní sítě (tlak vody) jsou dostatečné. Stavebník však musí prokázat, že stavbu lze povolit a že tato stavba bude i po svém dokončení schopna řádného užívání. Stavební úřad je ve smyslu § 94o odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 (dále jen „stavební zákon“) povinen na základě stavebníkem předložených podkladů přezkoumat, zda je zajištěno včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem a potřebného k řádnému užívání stavby po jejím dokončení. Vzhledem k výše uvedenému neměl stavební úřad dostatečné podklady pro vedení společného řízení, jednalo se o podstatnou vadu žádosti, a proto řízení zastavil.

5. V replice ze dne 25. 9. 2019 žalobci doplnili svou argumentaci, a to zejména odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014, č. j. 57 A 49/2013-91. Podle žalobců lze v něm uvedené závěry plně vztáhnout i na posuzovanou věc. I zde totiž stavební úřad věcně přezkoumal žádost žalobců, jinak by nemohl dospět k závěru o nesouladu PBŘ a vyjádření Středočeských vodáren. Žádost žalobců proto nemohla mít podstatné vady, které by bránily jejímu přezkumu, když ji stavební úřad ve skutečnosti přezkoumal. Stavební úřad proto měl o žádosti věcně rozhodnout, a to právě i ve světle uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni. Nevyhovění výzvě k doplnění žádosti nepředstavovalo překážku, pro kterou by nebylo možné pokračovat v řízení. Stavební úřad navíc ve výzvě k doplnění žádosti, která je neurčitá a nesrozumitelná, žalobce nepoučil o tom, že řízení zastaví, pokud nebude některému z jeho požadavků vyhověno. Stavební úřad ani neuvedl s jakým právním předpisem je žádost žalobců v rozporu. Závěrem žalobci uvedli, že prvostupňové rozhodnutí postrádá jakékoliv odůvodnění stran údajné vady žádosti žalobců a její závažnosti bránící pokračování v řízení.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

6. Dne 21. 2. 2018 podali žalobci u stavebního úřadu žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení. Výzvou k doplnění žádosti je stavební úřad vyzval podle § 86 odst. 4 a § 111 odst. 3 stavebního zákona k odstranění nedostatků a doplnění dokladové části a projektové dokumentace. Mimo jiné měli „*PBŘ a projektovou dokumentaci stavby uvést do souladu s vyjádřením provozovatele vodovodní sítě ze dne 13. 10. 2017*“ a doplnit „*[n]ové stanovisko HZS k přepracované PBŘ a přepracované dokumentaci stavby*“. Zároveň stavební úřad uvedl, že „*pokud nebudou nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno*.“ V odůvodnění výzvy k doplnění žádosti stavební úřad uvedl, že „*zjistil, že předložená žádost nemá předepsané náležitosti podle § 86, 110 a 111 stavebního zákona a neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru*.“ Současně s výzvou k doplnění žádosti stavební úřad řízení přerušil. Zástupci žalobců byla výzva k doplnění žádosti doručena dne 26. 3. 2018.
7. Na výzvu k doplnění žádosti žalobci reagovali podáním ze dne 12. 5. 2018. V souvislosti s body 5 a 6 výzvy k doplnění žádosti se vyjádřili k hydrotechnickým podmínkám ve vodovodní síti, poukázali na splnění požadovaných průtokových hodnot a upozornili na existenci dvou podzemních nádrží se stálou zásobou vody. Vzhledem k tomu, že hydrotechnické podmínky ve vodovodní síti zajišťují dostatečné množství vody pro požární zabezpečení budov C a D, a tím i budovy E, požární řešení není třeba upravovat a je v souladu s vyjádřením Středočeských vodáren.

8. Prvostupňové rozhodnutí, kterým stavební úřad řízení o žádosti žalobců zastavil, bylo zástupci žalobců doručeno dne 12. 7. 2018. V odůvodnění tohoto rozhodnutí stavební úřad uvedl, že „zjistil, že předložená žádost nemá předepsané náležitosti podle § 86, 110 a 111 stavebního zákona a neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru.“ Řízení zastavil pro neodstranění následujících vad žádosti, které podle jeho názoru bránily v pokračování řízení: „– Nové [PBŘ] a projektovou dokumentaci stavby uvést do souladu s vyjádřením provozovatele vodovodní sítě ze dne 13. 10. 2017. Tzn. [PBŘ] musí obsahovat návrh na zařízení pro požární zásah (nádrže) jako zdroj požární vody nebo pokud uvažuje pouze se zdrojem požární vody z vodovodního řádu, je třeba doložit nové vyjádření provozovatele vodovodního řádu (garanci požadovaného množství požární vody). – Nové stanovisko HZS k přepracované PBŘ a přepracované dokumentaci stavby“.
9. V odvolání ze dne 23. 7. 2018 žalobci uvedli, že Středočeské vodárny nikdy nebudou a nejsou schopny vždy garantovat nepřetržité dodávky vody. Poukázali na dvě nádrže požární vody ve stejném areálu, jejichž existence je stavebnímu řádu známa z předchozích řízení týkajících se staveb C a D. Soulad PBŘ posuzuje HZS jako dotčený orgán státní správy formou závazného stanoviska, který ve věci stavby budovy E vydal souhlasné stanovisko a toto stanovisko je závazné i pro stavební úřad. Z toho důvodu PBŘ a projektová dokumentace stavby budovy E není v rozporu s vyjádřením Středočeských vodáren ze dne 13. 10. 2017.
10. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobců zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění žalovaný s odkazem na bod 1h) souhrnné technické zprávy a bod 9 PBŘ uvedl, že není sporu o tom, že v daném případě dokumentace a PBŘ vyjádření Středočeských vodáren nezohlednily ani se s ním nevypořádaly. Ve smyslu § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona je stavební úřad povinen na základě stavebníkem předložených podkladů přezkoumat, zda je zajištěno včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby a vyžadovaného zvláštním právním předpisem. V daném případě vyplynula z výše popsaných podkladů rizika ohledně zajištění potřebného množství hasební vody v případě požáru. Tyto vady je nezbytné odstranit již před vydáním společného povolení, resp. před zpracováním dokumentace a PBŘ. Případné odložení tohoto postupu až do fáze kolaudačního řízení by bylo v rozporu s výše citovaným ustanovením stavebního zákona.
11. K odvolacím námitkám žalovaný uvedl, že HZS podklady pro PBŘ a dokumentaci nezkontroluje, neboť odpovědnost nese projektant. V závazném stanovisku HZS ze dne 1. 12. 2017 jsou uvedeny podmínky, přičemž v podmínce č. 2 stojí, že vnější odběrné místo bude zajištěno ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o technických podmínkách“). Před uvedením vnějšího odběrného místa do provozu bude doložena jeho provozuschopnost dle Přílohy C ČSN 73 0873. Umístění vnějšího odběrného místa bude provedeno v souladu s čl. 5.4 a 5.12 ČSN 73 0873. Podle § 2 odst. 1 písmene b) uvedené vyhlášky musí být stavba umístěna a navržena tak, aby podle druhu splňovala technické podmínky požární ochrany na zdroje požární vody a jiného hasiva. Bylo proto povinností stavebního úřadu vyzvat žadatele k odstranění vad spočívajících v rozporu mezi dokumentací, PBŘ a vyjádřením Středočeských vodáren. Pokud by tak stavební úřad neučinil, vydal by společné povolení na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

12. Námitka žalobců, že stavebnímu úřadu doložili zprávy o kontrole provozuschopnosti požárně bezpečnostního zařízení za roky 2016, 2017 a 2018 a že z těchto zpráv je patrné, že při pravidelných ročních kontrolách hydrantů umístěných v areálu byl vždy naměřen stejný tlak 14,3 l/s a PBR pro stavbu budovy E vyžaduje minimální tlak 6 l/s, není směrodatná. Stavební úřad nemůže vědomě povolit stavbu, aniž by bylo zajištěno technické vybavení potřebné pro řádné užívání stavby po jejím dokončení, tedy pokud nemůže žádným způsobem do budoucna zajistit, aby bylo v zařízení v případě požáru potřebné množství hasební vody.
13. K námitce žalobců, že ostatní stavby v areálu byly schváleny se stejným řešením – tj. s hydranty napojenými na stejný vodovodní řad a že součástí areálu (ve vzdálenosti cca 60 m od stavby budovy E) jsou navíc dvě nádrže požární vody o objemu 25 m³ jako záložní požární řešení, které poslouží i jako záložní řešení pro stavbu budovy E, žalovaný konstatoval, že v posuzované věci není relevantní, jaké bylo PBR v případě jiných budov. Pokud jsou jako zdroj požární vody uvažovány u stavby budovy E uvedené nádrže, musí být prokázáno, že vyhovují i potřebě stavby budovy E, a toto řešení musí odsouhlasit HZS. Stavební úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že PBR musí obsahovat návrh zařízení pro požární zásah (nádrže) jako zdroj požární vody, nebo pokud se uvažuje pouze se zdrojem požární vody z vodovodního řadu, je třeba doložit nové vyjádření provozovatele vodovodního řadu (garanci požadovaného množství požární vody). Projektant je povinen dbát právních předpisů a obecných požadavků vztahujících se na výstavbu konkrétní stavby. Požárně bezpečnostní pravidla se zpracovávají na základě § 41 vyhlášky č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci), ve znění pozdějších předpisů, a to v souladu s technickými podmínkami, které jsou uvedeny ve vyhlášce o technických podmínkách. Mezi základní požadavky patří vymezení, jakým způsobem bude pro stavbu zabezpečen přívod požární vody včetně umístění odběrných míst uvnitř i venku. Stavební úřad nemůže toto řešit za projektanta nebo za stavebníka. Podle žalovaného byli žalobci o následcích nedoplnění žádosti řádně poučeni.

Posouzení žaloby soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem souhlasili. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.
15. Předně soud konstatuje, že se ztotožnil s názorem žalobců, že obdobná věc byla řešena rozsudkem Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 49/2013-91, přičemž v něm uvedené právní úvahy jsou přiměřeně aplikovatelné i pro věc projednávanou zdejším soudem.
16. Podle § 37 odst. 2 správního řádu musí být z podání patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.

17. Podle § 37 odst. 2 věty páté musí podání obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.
18. Podle § 45 odst. 1 věty první správního řádu musí mít žádost náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.
19. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
20. Podle § 94l odst. 1 stavebního zákona obsahuje žádost o vydání společného povolení kromě obecných náležitostí podle správního řádu dále a) základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, u dočasné stavby rovněž dobu jejího trvání a návrh úpravy pozemku po jejím odstranění, b) identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž se má stavební záměr uskutečnit, c) údaj o tom, kdo bude stavební záměr provádět, je-li znám.
21. Podle § 94l odst. 6 věty první stavebního zákona, pokud žádost o vydání společného povolení neobsahuje požadované náležitosti, vyzve stavební úřad stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení řízení se oznamuje pouze stavebníkovi.
22. Podle § 94l odst. 7 stavebního zákona stanoví prováděcí právní předpis obsahové náležitosti žádosti a jejích příloh, včetně rozsahu a obsahu dokumentace pro vydání společného povolení.
23. Podle § 7a odst. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“) se žádost o vydání společného povolení podává na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 6 k této vyhlášce.
24. Podle § 7a odst. 2 vyhlášky č. 503/2006 Sb. stavebník připojí k žádosti o vydání společného povolení přílohy uvedené v části B formuláře žádosti o vydání společného povolení podle přílohy č. 6 k této vyhlášce a podle druhu stavby dokumentaci podle příloh č. 8 až 11 k vyhlášce o dokumentaci staveb.
25. Podle § 94o odst. 1 stavebního zákona ve společném územním a stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky a) tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.
26. Podle § 94o odst. 2 stavebního zákona ověří stavební úřad dále zejména, zda a) dokumentace je úplná, přehledná, a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, b) je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem.
27. Podle § 94o odst. 3 stavebního zákona ověří stavební úřad rovněž účinky budoucího užívání stavby.
28. Podle § 94p odst. 2 stavebního zákona stavební úřad žádost zamítne, není-li stavební záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 94o stavebního zákona.

29. Soud uvádí, že v souladu § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumává výroky napadeného rozhodnutí. Výrok prvostupňového rozhodnutí je opřen o § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, přičemž jím došlo k zastavení správního řízení. Žalovaný se s tímto výrokem ztotožnil. Má-li soud přezkoumat zákonnost tohoto výroku, nemůže se zabývat ničím jiným, než posouzením otázky, zda zde byl či nebyl důvod pro zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Z § 5 ve spojení s § 65 odst. 1 a § 75 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že se soud může zabývat přezkumem toliko těch výroků, které se staly součástí správních rozhodnutí a vůči nimž byly vyčerpány všechny řádné opravné prostředky. Nestal-li se tedy určitý výrok součástí správního rozhodnutí, nelze se posouzením jeho zákonnosti či nezákonnosti v soudním řízení vůbec zabývat. Soud se proto nemohl zabývat žalobními námitkami směřujícími do věci samé, tj. jakým způsobem mělo být o žádosti žalobců věcně rozhodnuto. Stejně tak soud nemohl přezkoumat k těmto námitkám žalovaným zaujaté závěry, neboť žádným způsobem nepředstavují oporu výroku správních orgánů o zastavení řízení. Pouze ten podléhá v projednávané věci soudnímu přezkumu. Jestliže totiž správnímu orgánu při zastavení řízení z důvodu uvedeného v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu nepřisluší, aby se žádostí meritorně zabýval (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2018, č. j. 9 A 163/2015-56), nemůže takové (nepřípustné) meritorní posouzení žádosti být předmětem soudní kontroly.
30. Oproti § 94p odst. 2 stavebního zákona dochází zastavením stavebního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu k procesnímu skončení věci, aniž by se správní orgán žádostí věcně zabýval, tj. zejména posuzoval, zda jsou, či nejsou splněny podmínky pro vydání povolení. Předpokladem pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je existence podstatné vady žádosti, která brání jejímu věcnému projednání, a současně její neodstranění v určené lhůtě.
31. Soud uvádí, že znění výzvy k odstranění vad podle § 37 odst. 3 či § 45 odst. 2 správního řádu (a tedy i podle § 94l odst. 6 stavebního zákona) musí obsahovat formulace natolik srozumitelné a určité, aby byl žadatel jednoznačně schopen určit, jakými vadami jeho žádost trpí a jaké konkrétní kroky musí učinit, aby je odstranil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013-56). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2020, č. j. 2 As 336/2018-31, uvedl, že „[o]d správního orgánu se očekává, že žadateli vyloží, jakým způsobem by měl podání upravit, aby požadavek byl přesný, určitý a srozumitelný, a tedy vykonatelný, tedy především vyloží, proč dle názoru správního orgánu petit přesný, srozumitelný a určitý není. Smyslem vykládaného ustanovení [§ 37 odst. 3 či § 45 odst. 2 správního řádu] je pomoci žadateli vady odstranit (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 6. 4. 2016, č. j. 3 As 260/2015-58)“. Obdobně by proto správní orgány měly postupovat i v případě výzvy k odstranění vad žádosti. Tyto zákonné požadavky podle zdejšího soudu nebyly v projednávané věci splněny.
32. Výzva k doplnění žádosti podle soudu trpí formálními vadami, neboť je nedostatečně odůvodněná a nesrozumitelná. Za prvé stavební úřad neuvádí, na základě jakých právních předpisů a jejich konkrétních ustanovení požaduje doplnění konkrétních dokumentů a listin a na základě jakých skutečností považuje doplnění žádosti za nezbytné. Za druhé jsou požadavky stavebního úřadu neurčité, což lze nejlépe ilustrovat na požadavku, podle kterého měli žalobci „*PBŘ a projektovou dokumentaci stavby uvést do souladu s vyjádřením provozovatele vodovodní sítě ze dne 13. 10. 2017*“. Stavební úřad vůbec neuvádí, jakým způsobem má být PBŘ a projektová dokumentace stavby budovy E uvedena v soulad

s vyjádřením Středočeských vodáren, tj. jak má konkrétní soulad uvedených dokumentů vypadat. Z výzvy k doplnění žádosti tak neplyne, v čem konkrétně spatřoval stavební úřad nesoulad PBR a vyjádření Středočeských vodáren. V důsledku uvedeného proto nelze s ohledem na minimální formální a obsahové požadavky na výzvu k odstranění vad žádosti dospět k závěru, že stavební úřad svým chtěl výzvou k doplnění žádosti žalobcům „pomoci“ její vady odstranit.

33. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí pak bylo uvedeno, že stavební úřad zjistil, že předložená žádost nemá „*předepsané náležitosti [...] a neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru*“. V odůvodnění napadeného rozhodnutí pak stojí, že „*[v] daném případě ve stanovené lhůtě žadatel výše popsané vady žádosti neodstranil. Jak již bylo výše uvedeno, podklady pro rozhodnutí jsou nedostatečné, proto stavební úřad rozhodl o zastavení řízení.*“ Podle soudu je třeba dát žalobcům za pravdu v tom, že stavební úřad sice v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že „*předložená žádost nemá předepsané náležitosti podle § 86, 110 a 111 stavebního zákona*“, avšak nijak blíže tento svůj závěr neodůvodnil ani chybějící předepsané náležitosti nijak nekonkretizoval.
34. Stavební úřad pouze uvedl, že žalobci neodstranili vady žádosti, které podle něj bránily pokračování v řízení, jež soud rekapituloval v bodě 8 tohoto rozsudku. Nedoložení uvedených náležitostí mělo proto podle logiky prvostupňového rozhodnutí za následek, že žádost žalobců neposkytovala „*dostatečný podklad pro posouzení záměru*“. V tom stavební úřad shledal podstatnou vadu žádosti, která bránila v pokračování v řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Stavební úřad ani žalovaný však vůbec neodůvodnili, proč tato vada měla bránit v pokračování řízení. Z celkového posouzení odůvodnění napadeného rozhodnutí pouze vyplývá, že tato vada měla bránit vydání požadovaného povolení, neboť by tak byl nedostatečně zjištěn skutkový stav (srov. str. 4 napadeného rozhodnutí). Vzhledem k tomu, že tedy ani napadené rozhodnutí neobsahuje odůvodnění toho, proč měla tvrzená vada bránit pokračování řízení, je napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
35. Vyplněním žádosti o společné povolení žadatel plní svoji povinnost tvrzení a přiložením dokladů k žádosti plní svoji povinnost důkazní. Důsledkem neunesení důkazního břemene, tj. neprokázání tvrzeného nároku, může být, neleží-li v konkrétním případě břemeno důkazní na správním orgánu, pouze a jen nedůvodnost žádosti. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že řízení lze podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit jediné tehdy, pokud jsou vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. Důvodem pro zastavení řízení tedy není jakákoliv formální vada, ale pouze taková vada, která svou povahou skutečně brání pokračování v řízení, resp. brání tomu, aby bylo možné žádost z obsahového hlediska projednávat. Lze tak proto učinit pouze v případech, kdy žadatel na výzvu správního orgánu k odstranění vad vůbec nereaguje a požadované podklady vůbec nepředloží či vady jinak neodstraní (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24, či ze dne 9. 1. 2019, č. j. 8 Azs 371/2018-50). Tak tomu však v projednávané věci nebylo, neboť žalobci na výzvu k doplnění žádosti reagovali podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 23. 5. 2018. Z něj přitom vyplývá, jak výzvě k doplnění žádosti porozuměli a že podle nich je jejich žádost projednatelná.
36. Ačkoliv podle názoru žalovaného „*dostatečný podklad pro posouzení záměru*“ nebyl předložen, nelze takovou skutečnost považovat za podstatnou vadu žádosti, natož takovou, která by odůvodňovala zastavení řízení o této žádosti. Obsah věcného zabývání se žádostí,

tj. posouzení, zda zde jsou či nejsou splněny všechny podmínky pro vydání společného povolení, je vymezen v § 94o stavebního zákona.

37. Přistoupí-li stavební úřad k přezkoumání podané žádosti a připojených podkladů z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést a umístit, a k ověření skutečností uvedených v § 94o stavebního zákona, přistupuje k věcnému projednání žádosti. Výsledkem tohoto přezkoumání a ověření pak nemůže být nic jiného než vyhovění žádosti (§ 94p odst. 1 stavebního zákona), nebo její zamítnutí (§ 94p odst. 2 stavebního zákona).
38. Nejvyšší správní soud jednoznačně rozlišuje mezi zastavením řízení a zamítnutím žádosti. Zastavení řízení je konsekvencí toho, že pro určitou překážku (zde pro správními orgány konstatovanou podstatnou vadu žádosti) není v řízení vůbec možné pokračovat. Výsledkem věcného posouzení žádosti je naproti tomu rozhodnutí o předmětu řízení ve smyslu § 67 správního řádu, tedy rozhodnutí o meritě (podstatě, jádru) žádosti účastníka – ať již je toto rozhodnutí pozitivní (vyhovění žádosti) nebo negativní (zamítnutí žádosti). Podstatný rozdíl pak spočívá i v možnostech následné aplikace ustanovení o opravných prostředcích, neboť v případě zastavení řízení zákon například nepřipouští obnovu řízení ani vydání nového rozhodnutí (§ 100 a § 101 správního řádu). V obou případech je dán nejen odlišný rozsah přezkumu správními soudy, ale jsou i rozdílné možnosti obrany prostřednictvím opravných prostředků ve správním řízení. Rozlišování mezi uvedenými dvěma způsoby rozhodnutí (zastavení řízení, aniž by se správní orgán žádosti vůbec věcně zabýval, oproti věcnému posouzení předmětu řízení a následném u vyhovění či zamítnutí žádosti) nelze v žádném případě charakterizovat jako akademickou otázku a výraz přepjatého právního formalismu. Právě naopak je nutno toto rozlišování vnímat jako jeden z elementárních prvků každodenní činnosti správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 11/2012-36).
39. Správní orgány obou stupňů tak ve své podstatě rozhodly o zamítnutí žádosti o vydání povolení, avšak nesprávným způsobem, neboť namísto zamítnutí žádosti řízení zastavily. Správní orgány současně vůbec neodůvodnily, proč jimi deklarovaná vada měla bránit v pokračování řízení. Konkrétně z jejich rozhodnutí nevyplývá, v čem je s ohledem na vyjádření Středočeských vodáren PBR nevyhovující, proč a v jakém směru bylo třeba PBR upravit (a to eventuálně i ve vztahu k nádržím již umístěným v areálu, na jejichž existenci žalobci poukazovali) a následně předložit nové stanovisko HZS. Tím zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Avšak ani v případě, že by obě rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpěla, jejich odůvodnění neskýtá oporu jejich výrokům. Správní orgány totiž neprokázaly, že byly naplněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správní orgány se tak rovněž dopustily závažného procesního pochybení, které mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť neměly řízení o žádosti žalobců zastavit, ale měly o ní věcně rozhodnout.
40. Posouzení důvodnosti dalších žalobních námitek shledal soud s ohledem na výše uvedené předčasným, a proto se jimi nezabýval, neboť by tím nepřipustně předjímal další postup správních orgánů.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] a z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že zjištěné vady se stejnou měrou vztahují

rovněž na prvostupňové rozhodnutí, jsou naplněny důvody i pro jeho zrušení podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

42. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Každému ze žalobců, kteří byli procesně plně úspěšní, soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 12 546,90 Kč, tj. celkem 25 093,80 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 14 880 Kč, kterou tvoří odměna za tři úkony právní služby po 2 480 Kč (tj. částka 3 100 Kč snižena o 20 %) za každého ze žalobců [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Dále jde o tři paušální částky po 300 Kč jako náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, byl součet výše uvedených částek (tj. 15 780 Kč) zvýšen o 21 % DPH, tj. o 3 313,80 Kč. Každému ze žalobců přitom náleží polovina nákladů spojených se zastoupením advokátem. Konečně přiznanou náhradu nákladů řízení tvoří též zaplacené soudní poplatky, na nichž každý ze žalobců uhradil 3 000 Kč za žalobu. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 25 093,80 Kč, tj. 12 546,90 Kč každému ze žalobců, je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobců, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. května 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. R.