



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Spolek Svěbyt Brtnice, z. s., IČ: 05244854**
sídlem Zámek 1, Brtnice
zastoupeného advokátem JUDr. Milanem Zápotočným
sídlem Telečská 7, Jihlava

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**
sídlem Žižkova 57, Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 4. 2020, čj. KUJI 33349/2020

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce svou žádostí inicioval před Magistrátem města Jihlavy (dále též „magistrát“) řízení o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve věci rekonstrukce a obnovy výplní stavebních otvorů na Zámku

v Brtnici – severní křídlo 2. NP a západní křídlo 1. NP, parc. č. st. 510 v k. ú. Brtnice, který je kulturní památkou zapsanou v Ústředním seznamu kulturních památek pod rej. č. 18806/7-4719.

2. Magistrát požádal v souladu s § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči o vyjádření Národní památkový ústav (dále též „NPÚ“). Ten magistrátu obratem zaslal žádost o doplnění podkladů zdůvodněnou zejména tím, že: (i) některé fotografie jsou zcela nezřetelné, (ii) zaměření je omezeno na okenní otvor a nepostihuje velikost konkrétní výplně, (iii) podklady nezohledňují odlišnosti řešení vnitřní špalety, resp. parapetů a deštění, (iv) inventarizace nevystihuje konkrétní detail ani konstrukci a přesnou míru dochování okenních výplní, nepopisuje přesně stav zasklení ani způsob usazení jednotlivých skel – inventarizace neplní funkci projektové dokumentace ve smyslu výstižného popisu stávajícího stavu, nepopisuje postup opravy či použité materiály.
3. Dne 23. 10. 2019 zaslal magistrát žalobci výzvu k odstranění nedostatků žádosti (dále též „výzva“) a podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, mu k tomu stanovil lhůtu 15 dnů. Ve výzvě magistrát uvedl, že projektová dokumentace není dostatečná z důvodu vad, které specifikoval NPÚ. Zároveň magistrát dne 23. 10. 2019 usnesením (čj. MMJ/SÚ/175789/2019-KaJ) podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, přerušil řízení do doby, než žalobce odstraní nedostatky doplněním aktualizované projektové dokumentace. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které zamítl žalovaný v rozhodnutí ze dne 13. 1. 2020, čj. KUJI 3704/2020 a potvrdil usnesení o přerušení řízení, pouze napravil nesprávné označení účastníků (dále též „odvolací rozhodnutí žalovaného o přerušení řízení“).
4. Jelikož žalobce ve stanovené lhůtě nevyhověl výzvě k odstranění nedostatků a nedoložil podklady k žádosti, zastavil magistrát usnesením ze dne 3. 2. 2020, čj. MMJ/SÚ/27199/2020-KaJ, řízení z důvodu neodstranění podstatné vady žádosti, která brání pokračování v řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (dále též „usnesení magistrátu“).
5. K odvolání žalobce proti citovanému usnesení žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“) změnil jeho výrok uvedením správného názvu žalobce a ve zbytku jej potvrdil. Proti napadenému rozhodnutí brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 2. 6. 2020.

II. Argumentace žalobce

6. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť v první řadě považuje výzvu k odstranění nedostatků žádosti za nedůvodnou. Žalobce předložil veškeré nutné podklady, což mu potvrdil telefonicky (27. 9. 2019 a 30. 9. 2019) i úředník Mgr. Bc. J. K., který jej ujistil o dostatečnosti předložené dokumentace. Následně však požadoval po žalobci doložení dalších podkladů. Tím jej uvedl v omyl a porušil čl. 4 odst. 3 Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy.
7. Víra v dostatečnost předložených podkladů byla u žalobce založena také tím, že u skutkově obdobných rekonstrukcí, realizovaných dříve, jím zaslané materiály, podporující žádost o závazné stanovisko, stačily. Šlo o řízení pod sp. zn. SZ-MMJ/ÚÚP/13512/2017 a sp. zn. SZ-MMJ/ÚÚP/29470/2018, obě vedené magistrátem. V těchto věcech a ve věci nyní řešené zaslal žalobce projektovou dokumentaci stejného rozsahu, způsobu a kvality. Práce se týkaly stejného druhu stavebních prvků. Zatímco u

dřívějších věcí žalobce získal souhlasné závazné stanovisko s tím, že představitel orgánu státní památkové péče upřesňoval instrukce pro provedení prací až přímo na stavbě těsně před provedením zásahu, nyní byl zvolen zcela jiný postup. Tím magistrát porušil zásadu legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu. K tomu žalobce odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, čj. 5 As 21/2016 - 56. Už to je podle žalobce důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Postup NPÚ je navíc v rozporu se zásadou hospodárnosti a flexibility při činnosti správních orgánů, což žalobce podporuje odkazem na komentář k § 6 správního řádu.

III. Argumentace žalovaného

8. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout a odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

IV. Posouzení věci krajským soudem

9. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala. Žalobce sice navrhoval v žalobě určité důkazy nad rámec obsahu správního spisu, jejich provedení však soud neshledal potřebným pro nadbytečnost (srov. dále bod 18 a 19 tohoto rozsudku). Návrh na provedení důkazů před správním soudem podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. přitom nelze sám o sobě považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014 - 48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Výzvu soudu ze dne 4. 9. 2020, aby se vyjádřil k možnosti rozhodnout věc bez jednání, ponechal žalobce bez reakce.
10. Žaloba **není důvodná**.
11. Magistrát v nyní řešené věci zastavil řízení o žádosti žalobce podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, protože ten ve lhůtě 15 dnů neodstranil podstatné vady žádosti, neboť nedodal potřebnou projektovou dokumentaci. To bránilo pokračování v řízení. Mezi stranami není sporu o tom, že žalobce na výzvu magistrátu žádné další podklady nezaslal. To, že výzvu bylo možné splnit, přitom žalobce nezpochybňuje – nenamítá, že jí např. nemohl vyhovět, neboť nebyla dostatečně určitá, nebo že požadované doplnění žádosti bylo z objektivních důvodů nemožné. Přesto požadované podklady nedodal a místo toho podal pouze odvolání proti výzvě, se kterým však nebyl úspěšný. Formálně tak byly podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu splněny – žalobce neodstranil vytýkané vady žádosti a v napadeném rozhodnutí o zastavení řízení nemohl žalovaný dospět k jinému závěru, než který zvolil.
12. Předmětem přezkumu soudu tudíž bude zejména odvolací rozhodnutí žalovaného o přerušení řízení, neboť právě v něm žalovaný vypořádal žalobcovy námitky vůči výzvě k doplnění podkladů. Proti odvolacímu rozhodnutí žalovaného o přerušení řízení se přitom žalobce samostatně před soudem bránit nemohl – šlo o rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s.
13. Soud nejprve pro pořádek podotýká, že výzvu k nápravě vad podání přezkoumal a dospěl k závěru, že ji magistrát formuloval jasně a je z ní zřejmé, z čeho pramenily jeho pochybnosti a jaká náprava se od žalobce očekávala. To, co magistrát ve výzvě požadoval, žalobce odmítá pouhým konstatováním, že jím dodaná dokumentace byla úplná. Tuto

svou základní pozici podpírá zejména dvěma skutečnostmi: (i) o dostatečnosti předložených podkladů jej předem informoval zaměstnanec žalovaného, a (ii) v předešlých věcech žalobce se stejnými podklady úspěšně, tj. získal souhlasné závazné stanovisko.

14. Pokud jde o jakési ujištění ze strany úředníka Mgr. Bc. J. K., nemůže tato námitka obstát. V prvé řadě jde o tvrzení žalobce, které však není ničím důkazně podloženo. I pokud by snad p. K. ujistil žalobce o tom, že jeho doklady jsou v pořádku, neznamená to, že tím na zákonnosti utrpělo samotné usnesení či snad napadené rozhodnutí. Zaměstnanec žalovaného mohl mít jistý předběžný názor, který vyjádřil zcela neformálním způsobem – ke změně takto vyjádřeného názoru (pokud by vůbec vyjádřen) pravděpodobně došlo vlivem písemnosti ze strany NPÚ, který své pochybnosti zaslal žalovanému dne 30. 9. 2020 v odpoledních hodinách. Jmenovaný úředník přitom měl žalobce ujišťovat o úplnosti předložených podkladů dne 27. 9. a 30. 9. 2020. Pokud tak skutečně došlo ke změně názoru, je tato změna logicky odůvodnitelná. V důsledku této potenciální změny názoru ale žalobce nebyl negativně ovlivněn - výzva k odstranění vad mu byla doručena a měl dostatečně dlouhý časový prostor k tomu, aby opatřil potřebné podklady. Mohl případně požádat o prodloužení lhůty, pokud potřeboval více času.
15. K zásadě legitimního očekávání (oprávněné důvěry v postup správních orgánů) soud uvádí, že ji nelze vnímat jako povinnost správních orgánů postupovat procesně zcela stejně v každém jednotlivém případě. V té souvislosti neobstojí odkazy žalobce na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2822/07 a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 21/2016 - 56. Obě rozhodnutí stojí primárně na tom, že se vytvořila nějaká dlouhodobá správní praxe věcného rozhodování (v prvním případě v otázce, zda je třeba odvádět pojistné na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti za francouzské občany, ve druhém pak v otázce, zda zateplení pláště budovy vyžaduje stavební povolení). Taková ustálená praxe věcného posuzování žádostí v této věci vůbec nebyla prokázána – nejde tu o rozdílné rozhodování magistrátu ve věci samé. V předchozích věcech dle žalobce magistrát vydal závazné stanovisko a souhlasil s obnovou oken na zámku Brtnice. Pokud by tak žalovaný v této věci vydal nesouhlasné stanovisko na základě obdobných podkladů, skutečně by mohla mít námitka legitimního očekávání relevanci. Jestliže ovšem z důvodu vad podání, které magistrát jasně formuloval, ani nemohl v úplnosti posoudit podanou žádost, není tento postup rozporný se zásadou legitimního očekávání. Navíc se tu jedná o řízení, ve kterém jde o opravu kulturní památky a každý detail či nepřesnost v dokumentaci může hrát roli.
16. Žalobce se snaží předeštit verzi, že doklady stejného obsahu v předchozích řízeních stačily, zatímco v nyní řešené věci nikoliv. Žalovaný ovšem v odvolacím rozhodnutí o přerušení řízení jasně vysvětlil, v jakých ohledech se nynější kauza liší od těch předchozích a proč si vyžádala podrobnější podklady. Ve stručnosti lze shrnout, že předchozí rekonstrukce a obnovy výplní stavebních otvorů na Zámku v Brtnici se týkaly oken převážně méně památkově hodnotných, jež navíc nebyla dochována buďto vůbec, nebo jen v torzech, nynější akce se týká souboru 20 kusů oken, který obsahuje i hodnotná barokní okna s různou mírou poškození. Je u nich důležité zachovat nejen vzhled, ale i autentický materiál a detaily (skla, kování apod.). Předložená inventarizace stávajícího vztahu je s ohledem na tyto potřeby neúplná a paušalizující. Návrh na rekonstrukci je zčásti nekonkrétní (žalobce hodlá „dle možností doplnit chybějící a poškozené části“ bez potřebného upřesnění), zčásti problematický a vyvolávající otázky (žalobce hodlá nahradit stávající okna termálními, která však s ohledem na stávající hluboké rozevírající se špalety

není možné snadno přizpůsobit jejich tvaru). Krajský soud považuje toto vysvětlení za vyčerpávající a zcela jasně odůvodňující odlišný rozsah podkladů vyžadovaných v nynějším případě.

17. Dlužno ještě nad rámec nutného odůvodnění doplnit, že žalobce by nemohl být se svou argumentací úspěšný, dokonce ani kdyby potřebný rozsah podkladů byl v nynější věci stejný jako v předchozích případech. Žalobce sám v bodě 3 své repliky ze dne 16. 10. 2020 uvádí, že v předchozích řízeních představitelé orgánů státní památkové péče až na místě upřesňovali instrukce pro provedení prací. Teprve ve fázi realizace stavby tedy zřejmě docházelo k odstranění případných nejasností ohledně míry zachovalosti jednotlivých výplní, řešení vnitřních špalet, parapetů a deštění, stejně jako rozsahu prací. I do dokumentace z minulých řízení tedy správní orgány zasahovaly, byť jiným postupem. V žalobci proto nemohlo vzniknout důvodné očekávání, že nyní předložená dokumentace „hladce projde“, jak se snaží předejít. To, že se nyní magistrát rozhodl odstranit vady dokumentace před vydáním závazného stanoviska prostřednictvím formální písemné výzvy, zatímco dříve tak činil až *ex post* formou místního šetření při provádění stavebních prací, není samo o sobě v rozporu se zásadou legitimního očekávání. Je nutno si uvědomit, že nynější postup, tj. písemná výzva k odstranění vad podání, je postupem standardním a odpovídajícím úpravě v § 37 odst. 3 správního řádu. Neformálního řešení, které zřejmě magistrát volil v předchozích letech, se žalobce nemůže úspěšně před soudem dožadovat. Tento postup by dokonce mohl být v daném případě z hlediska zákonné úpravy památkové péče problematický (viz vyjádření žalovaného pro soud ze dne 18. 1. 2021), jestliže tu magistrát vydával závazné stanovisko na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, který si teprve po odsouhlasení zásahu upřesňoval.
18. Pokud jde o důkazy, mimo listiny obsažené ve správním spise (kterým soud dokazování neprovádí – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS), požadoval žalobce provedení důkazu správními spisy sp. zn. SZ-MMJ/ÚÚP/13512/2017 a sp. zn. SZ-MMJ/ÚÚP/29470/2018 a závaznými stanovisky, které tam magistrát vydal. Soud však tyto důkazy považuje za nadbytečné. Jak už soud uvedl výše, žalovaný v odvolacím rozhodnutí žalovaného o přerušení řízení vysvětlil, v čem se předmět nynějšího řízení podstatně liší od předmětů řízení předchozích a žalobce s jeho argumenty v žalobě ani v nejmenším nepolemizuje. Není tedy zřejmé, co by měl soud uvedenými spisy prokazovat.
19. Jako nadbytečné vyhodnotil soud i navržené důkazy rozhodnutími o námitce podjatosti, neboť k podjatosti se žádná ze žalobních námitek nevztahovala. Žalobce nevysvětluje, jak se má tento důkaz vztahovat k jeho skutkovým tvrzením – o podjatosti se zmiňuje v argumentaci jen na jediném místě, aniž by ji jakkoliv propojil s některým ze svých klíčových argumentů. Pokud by snad měl údajný spor s oprávněnou úřední osobou, Mgr. K., vysvětlovat jeho změnu náhledu na žalobcovu žádost (takovouto souvislost by však musel soud za žalobce domýšlet), tak proti tomu svědčí jednak časové souvislosti (výzva byla evidentně reakcí na požadavek NPÚ) a navíc žalobce naopak dovozoval ve svém podnětu podjatost uvedeného úředníka právě z výzvy k doplnění podkladů, kterou vydal v jeho nynější kauze, šlo by tedy o argumentaci kruhem.
20. Soud na závěr shrnuje, že v řízení o přezkumu usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu soud primárně zkoumá, zda výzva k odstranění vad žádosti je natolik určitá a srozumitelná, že z ní žalobce mohl zjistit, v jakém směru jeho listiny nevyhovují požadavku magistrátu a jak je má doplnit (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 10. 4. 2014, čj. 6 As 136/2013 - 56). V nyní řešené věci tato podmínka byla splněna a nadto žalovaný i srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil, proč byl postup magistrátu vůči žalobci v případě předchozích žádostí o závazné stanovisko odlišný. Výsledek řízení je tedy důsledkem procesní pasivity žalobce, který výzvu magistrátu k odstranění vad svého podání odmítl splnit.

V. Náklady řízení

21. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. 10. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu