



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: **NET Development, s. r. o.**, IČ: 26913054
sídlem třída Kpt. Jaroše 1844/28, Brno
zastoupeného advokátem Mgr. Milanem Janákem
sídlem třída Kpt. Jaroše 28, Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Malinovského náměstí 3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2020, čj. MMB/0155222/2020

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 podal dne 19. 10. 2017 úřadu městské části města Brna, Brno – Bohunice, stavebnímu úřadu (dále jen „stavební úřad“) žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Vitality Resort Lány (RD 1-7 a bytový dům pro seniory), Brno,

Bohunice“ na pozemcích v katastrálním území Bohunice. Stavební úřad shledal v podané žádosti vady a vyzval žalobce, aby ji doplnil. K tomu stavební úřad stanovil žalobci lhůtu, kterou celkem třikrát k jeho žádosti prodloužil (naposledy do 31. 1. 2020). V posledně stanovené lhůtě žalobce podklady nedoplnil, proto stavební úřad usnesením ze dne 12. 2. 2020, čj. BBOH/01854/20/SÚ, zamítl jeho žádost o prodloužení lhůty k doplnění podkladů a podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastavil územní řízení (dále též „usnesení o zastavení“).

2. Odvolání žalobce proti citovanému usnesení o zastavení zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Žalovaný současně korigoval závěry stavebního úřadu s tím, že zastavení řízení odůvodňovalo nedodání těchto podkladů: (i) vyjádření úřadu městské části města Brna, Brno - Bohunice, odboru technických služeb – životní prostředí, (ii) vyjádření téhož orgánu – silniční správní úřad, a (iii) vyjádření stejného orgánu, jako vlastníka účelové komunikace, ve věci souhlasu s připojením nemovitosti k účelové komunikaci. Proti napadenému rozhodnutí brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 24. 6. 2020.

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť byl v jeho důsledku přímo zkrácen na svých právech. Stavební úřad nesprávně zastavil řízení o vydání územního rozhodnutí. Došlo k procesnímu skončení věci, aniž by správní orgány žádost žalobce věcně posoudily. Předpokladem pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je existence podstatné vady žádosti, která brání jejímu věcnému projednání, a současně její neodstranění v určené lhůtě. Základní náležitosti žádosti upravuje jednak správní řád (§ 45 odst. 1 a § 37 odst. 2) a dále příloha č. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb. Podle posledně zmíněné vyhlášky jsou předepsané náležitosti žádosti o územní rozhodnutí tyto: (i) identifikační údaje stavby, (ii) pozemky, na nichž se stavba umísťuje, (iii) identifikační údaje žadatele a (iv) jak žadatel jedná. Všechny náležitosti žalobce dodržel a splnil povinnost tvrzení. Pokud nedoložil stavebním úřadem požadované podklady, neunesl maximálně důkazní povinnost a důsledkem toho může být pouze věcné zamítnutí žádosti včetně důkladného odůvodnění. Nedoložení podkladů nemůže být vadou žádosti. Přistoupil-li stavební úřad k přezkoumání podané žádosti (žádost obsahovala zákonem požadované náležitosti) a připojených podkladů, přistoupil k věcnému projednání a výsledkem nemůže být nic jiného, než vyhovění žádosti nebo její zamítnutí (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014, čj. 57 A 49/2013 - 91). Zastavení řízení tak nepřipadá do úvahy. Pokud proto stavební úřad řízení zahájil a začal žádost žalobce řádně projednávat, je dle judikatury jediným možným dalším postupem zamítnutí nebo vyhovění žádosti.
4. Žalovaný toto pochybení nenapravit, navíc se s některými námitkami ve svém rozhodnutí nevypořádal a napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Zejména žalovaný nevypořádal námitku, že stavební úřad nebyl oprávněn řízení zastavit. Současně žalovaný nevypořádal námitku, že usnesení o zamítnutí prodloužení lhůty nebylo žalobci doručeno s dostatečným předstihem tak, aby na něj mohl reagovat (např. doložením podkladů). Taková povinnost vyplývá z § 4 odst. 3 správního řádu. Žalobce očekával, že než se bude stavební úřad zabývat vlastní žádostí o vydání územního rozhodnutí, posoudí nejdříve žádost o prodloužení lhůty. Stavební úřad proto porušil i zásadu legitimního očekávání.

III. Argumentace žalovaného

5. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout a argumentuje ke každému žalobnímu bodu. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

IV. Posouzení věci krajským soudem

6. 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.
7. Žaloba **není důvodná**.

Řízení před stavebním úřadem

8. Stavební úřad dospěl k závěru, že žalobcova žádost nemá předepsané náležitosti (chybějící přílohy) a dne 16. 1. 2018 poprvé vyzval žalobce (čj. BBOH/00658/18/SÚ) k doplnění návrhu do 30. 6. 2018 a řízení přerušil (čj. BBOH/00660/18/SÚ). Žalobce dne 13. 6. 2018 požádal o prodloužení lhůty k doplnění a této žádosti stavební úřad dne 24. 7. 2018 vyhověl (čj. BBOH/04364/18/SÚ) a prodloužil žalobci lhůtu k doplnění podkladů do 31. 12. 2018. Dne 14. 12. 2018 žalobce opět požádal o prodloužení lhůty (alespoň do 4. 12. 2019), přičemž stavební úřad považoval jako přiměřenou lhůtu tříměsíční a prodloužil ji do 31. 3. 2019 (čj. BBOH/00389/19/SÚ). Dne 27. 3. 2019 žalobce potřetí požádal o prodloužení termínu k doplnění podkladů z důvodu, že stále nemá některá stanoviska příslušných orgánů, které je prozatím nevydaly. Stavební úřad prodloužil lhůtu do 31. 1. 2020 (čj. BBOH/03408/19/SÚ).
9. Dne 16. 1. 2020 chtěl žalobce v pořadí čtvrtou žádostí znovu prodloužit lhůtu k dodání podkladů, neboť mu stále chyběla stanoviska příslušných orgánů. Této žádosti již stavební úřad nevyhověl a zastavil řízení z důvodu vad žádosti, které bránily pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Pokud jde o žalobcem nedoložené podklady, lze je rozdělit na dvě kategorie. U první z nich stavební úřad žalobci vyčítal, že je předložil pouze v kopii (geologický průzkum, hydrogeologický průzkum,...). Žalovaný v odvolacím rozhodnutí korigoval závěry stavebního úřadu, neboť dokládání originálů nevyplývá z žádného právního předpisu a nešlo o vadu, která by bránila pokračování v řízení. Dále však žalobce vůbec nepředložil listiny, které soud uvedl výše ve vymezení věci. Jejich absence byla dle stavebního úřadu i žalovaného důvodem, pro který nebylo možné v řízení pokračovat.

Právní posouzení

10. Nejprve se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Její příčinou může být buď nesrozumitelnost, nebo nedostatek důvodů. V obou případech však platí, že je potřeba s tímto institutem zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25, bod [19], k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] - [30]). Zejména je nutno zdůraznit, že správní orgán, stejně jako soud, není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud své rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247). Žalobce spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že mu

žalovaný neodpověděl na odvolací námitky ohledně splnění podmínek pro zastavení řízení a porušení základních zásad.

11. Napadené rozhodnutí považuje soud za plně přezkoumatelné. Žalovaný na str. 4 až 6 řeší, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení a vysvětlil žalobci, že některé nedoložené dokumenty představují tak závažnou překážku, že nelze v řízení pokračovat a žádost věcně přezkoumat. O náležitém přezkumu žalovaným svědčí i to, že některé výtky stavebního úřadu nepovažoval za řádný důvod pro zastavení řízení a žalobci dal částečně za pravdu. Pokud jde o základní zásady, žalobce jejich porušení vztahuje na neprodloužení lhůty k dodání podkladů (resp. nevydání samostatného usnesení), na což žalovaný reagoval v posledním odstavci napadeného rozhodnutí. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.
12. Předmětem sporu je otázka, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení o vydání územního rozhodnutí dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z důvodu nedodání výše jmenovaných tří stanovisek. Žalovaný zastává názor, že žalobce dostal dostatečně dlouhý časový prostor, aby chybějící podklady doplnil. Podle žalobce však měl stavební úřad postupovat cestou meritorního rozhodnutí ve věci. Pro pořádek soud připomíná, že v tomto řízení přezkoumává pouze to, zda byly dány důvody pro zastavení řízení.
13. Povinnost předložit vyjádření dotčeného orgánu, jako vlastníka účelové komunikace (připojení nemovitosti k účelové komunikaci), vyplývá přímo z § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Vyjádření dotčeného orgánu ochrany přírody a silničního správního úřadu jsou rovněž listiny, které má žalobce předložit. Podle § 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona připojí žadatel k žádosti dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, která mj. obsahuje dokladovou část. Příloha č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, pak stanoví, že dokladovou část tvoří závazná stanoviska, stanoviska, rozhodnutí a vyjádření dotčených orgánů. Žalovaný správně uvádí, že obsahově lze žádost o vydání územního rozhodnutí rozdělit do tří částí – obecné náležitosti žádosti, přílohy [§ 86 odst. 2 písm. a) až d) stavebního zákona] a dokumentace záměru [§ 86 odst. 2 písm. e) stavebního zákona]. Úplnou je žádost, která všechny tyto části obsahuje.
14. Podle žalobce stačí k věcnému přezkumu to, že jeho žádost splňuje pouze obecné náležitosti. *Ad absurdum* vede argumentace žalobce k tomu, že pokud podá formálně bezvadnou žádost, avšak nepřiloží k ní ani jednu přílohu, měl by podle něj stavební úřad věcně o žádosti rozhodnout. Tento názor je zcela nesmyslný. Krajský soud musí žalobci připomenout, že důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je definován jako neodstraněná podstatná vada žádosti, která brání pokračování v řízení, nikoliv chybějící náležitosti žádosti. Pokud pak zákon přímo definuje, jak se žádost podává a jaké povinné přílohy musí obsahovat, je její podstatnou vadou, pokud takto vymezené přílohy neobsahuje. Žalobce zcela nedůvodně směšuje předepsané obecné náležitosti žádosti a její podstatné vady. To není totéž. Z textace zákona je jasné, že podstatná vada nemusí spočívat jen v chybějících náležitostech žádosti, a naopak, pokud některá z chybějících formálních náležitostí žádosti nebude sama o sobě bránit pokračování v řízení, nebude to důvodem pro jeho zastavení.
15. Na podporu své argumentace citoval žalobce rozsudek Krajského soudu v Plzni, čj. 57 A 49/2013 - 91. Zdejší soud se s názorem Krajského soudu v Plzni neztotožnil. Konstrukce citovaného rozsudku stojí na tom, že žadatel splnil břemeno tvrzení v žádosti a následně k tomu dokládá listiny a plní důkazní břemeno (tuto argumentaci ostatně žalobce převzal

do svých tvrzení). V případě žádosti o vydání územního rozhodnutí však obdobná konstrukce nemůže obstát. Základem žádosti je tvrzení týkající se samotné stavby (pozemky, stavebník, apod.). Mnohé důležité informace o záměru však žádost vůbec neuvádí a naopak je obsahují přílohy, které žadatel musí předložit. Těmito přílohami pak žadatel plní jak povinnost tvrzení, tak povinnost důkazní (řečeno slovy výše uvedeného rozsudku). V této věci tak např. žádost žalobce neobsahuje tvrzení, že vlastník účelové komunikace souhlasil s napojením stavby na ni. Toto tvrzení by obsahovalo až vyjádření dotčeného orgánu. Konstrukci z rozsudku čj. 57 A 49/2013 - 91 proto podle zdejšího soudu nelze použít ve stavebních věcech, jelikož samotná žádost obsahuje velmi stručné a úvodní informace k realizovanému záměru. To, zda záměr vůbec lze schválit, vyplývá právě z dokládáných příloh, které musí stavební úřad obsahově posoudit. V neposlední řadě se rozsudek Krajského soudu v Plzni opírá o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, čj. 4 As 11/2012 - 36, které ale jeho závěry nepodporuje. Věc řešená Nejvyšším správním soudem se týkala přihlášky k registraci vozidla, po jejímž podání žádal správní orgán předložení dokladu o zaplacení ekologického poplatku. Nejvyšší správní soud v bodě 16 citovaného rozsudku uvedl, že jsou jisté povinné náležitosti (přílohy) přihlášky k registraci vozidla, které jsou podmínkou jejího věcného posouzení. Doklad o zaplacení ekologického poplatku takovou přílohou není a správní orgány měly věcně rozhodnout. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu rozhodně nevyplývá závěr, že nedoložení jakékoliv přílohy lze přejít a vydat meritorní rozhodnutí. Naopak, nedoložení povinné přílohy by bránilo věcnému přezkumu žádosti a byly by splněny podmínky pro zastavení řízení. Navíc ve věci řešené Krajským soudem v Plzni žalobce brojil proti tomu, že měl dokládat listiny, které však stavební úřad vůbec nepotřeboval. To nyní žalobce nečiní.

16. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2014, čj. 6 As 136/2013 - 56 (shodně též v rozsudcích ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 Azs 76/2015 - 24 a ze dne 24. 3. 2020, čj. 2 As 336/2018 - 31), konstatoval, že zastavit řízení pro neodstranění vad žádosti podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu lze pouze, pokud předcházející výzva k doplnění náležitostí žádosti byla formulována natolik určitě a srozumitelně, aby z ní žadatel mohl zjistit, zda listiny, které k žádosti již přiložil, požadavku správního orgánu vyhovují či nevyhovují. To je v dané věci beze zbytku splněno, jelikož stavební úřad již v první výzvě ze dne 16. 1. 2018 žalobci přesně sdělil, jaké podklady chybí a je potřeba o ně žádost doplnit. O jasnosti a srozumitelnosti výzvy proto nemůže být pochyb. Žalobce ani nenamítal, že by snad výzvě neporozuměl. Druhou podmínkou pak je, aby byly vady takové intenzity, že právě kvůli nim nelze v řízení pokračovat. I tuto podmínku má soud za splněnou, jelikož žalobce nedoložil potřebná vyjádření dotčených orgánů, která nebylo možné z formálního a obsahového hlediska posoudit a přezkoumat. Stavební úřad těžko může nahrazovat stanoviska dotčených orgánů svými úsudky. Jejich absence proto skutečně brání tomu, aby bylo možné žádost žalobce věcně a úplně posoudit.
17. Stavební úřad zastavil řízení až dne 12. 2. 2020. Žalobce tak měl dva roky na to, aby vytknuté vady odstranil. Ve svých žádostech o prodloužení lhůty žalobce několikrát zmiňoval, že vady neodstranil, jelikož čeká na vydání předmětných vyjádření. Jak ale vyplynulo ze správního spisu, žalobce o předmětná vyjádření požádal dotčené orgány teprve dne 26. 2. 2019, tedy jeden rok od doby, kdy jej o tomto nedostatku stavební úřad informoval. Nemluvě o tom, že tato vyjádření si měl žalobce zajistit před podáním žádosti o územní rozhodnutí.

18. Stejně tak neobstojí námitka žalobce, že stavební úřad rozhodl o jeho žádosti o prodloužení lhůty až v usnesení o zastavení řízení a ne samostatným rozhodnutím. Stavební úřad žalobci celkem třikrát prodloužil lhůtu k nápravě vad, a celkově se tato doba natáhla na 2 roky. To je dostatečně dlouhý čas na to, aby žalobce požadované podklady doložil. Byť v obecné rovině má stavební úřad o neprodloužení lhůty rozhodnout předem samostatným usnesením, v této věci to s ohledem na značné trvání řízení nepředstavovalo podstatnou vadu řízení. Žalobce byl na následky nevyhovění výzvy upozorněn celkem 3x a zastavení řízení pro něj nemohlo být překvapivé, neboť si musel být vědom, že včasným nedoložením podkladů se vystavuje tomuto riziku. Obdobně též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 270/2018 - 23, konstatoval, že: „...*nevydání samostatného usnesení o poslední žádosti stěžovatelky o prodloužení lhůty představuje vadu řízení, nikoli však s vlivem na jeho zákonnost. Stavební úřad stěžovatelku poučil o následcích neodstranění vad již v první výzvě.*“ Důležité je, že stavební úřad se k poslední žádosti žalobce o prodloužení lhůty vyjádřil v odůvodnění usnesení o zastavení. Tam uvedl, že žalobci byly známy potřebné podklady již od 16. 1. 2018, lhůta mu byla třikrát prodloužena a celková lhůta v trvání 24 měsíců je více než přiměřená. Námitka je proto nedůvodná.
19. Soud na závěr shrnuje, že byly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Žalobce ke srozumitelné výzvě stavebního úřadu nepředložil požadované podklady, ačkoliv byly nezbytné pro posouzení jeho žádosti a měl na to dostatečně dlouhý časový prostor.

V. Náklady řízení

20. 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 29. 11. 2021

Mgr. Milan Procházka

předseda senátu