

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Jana Peroutky a Kryštofa Horna ve věci

žalobců: **a) Ing. J. Ř.**
bytem X
b) Ing. E. Ř.
bytem X

oba zastoupeni advokátem JUDr. Tomášem Sokolem
sídlem Na strži 2102/61a, Praha 4

proti
žalovanému: **Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**
sídlem Masarykovo náměstí 1/6, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav

zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Brožem, LL.M.
sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení vedeném pod sp. zn. Výst. 33172/2022/PS

takto:

- I. **Řízení se zastavuje.**
- II. Každému ze žalobců se vrací soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude z účtu Krajského soudu v Praze vyplacen do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení každému ze žalobců na náhradě nákladů řízení částku 12 228,80 Kč k rukám jejich zástupce JUDr. Tomáše Sokola, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobci se podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného v řízení o dodatečném povolení stavby vedeném žalovaným pod sp. zn. Výst. 33172/2022/PS podle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023. Navrhli, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat rozhodnutí do 30 dnů od právní moci rozsudku.
2. V žalobě tvrdili, že jim svědčí vlastnické právo k pozemkům sousedícím s pozemkem parc. č. X v katastrálním území D. (dále jen „pozemek parc. č. X“). Na pozemku parc. č. X prováděli K.a M. H. (dále jen „stavebníci“) stavební práce bez stavebního povolení. Bylo zahájeno

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

řízení o odstranění stavby, ale dne 2. 11. 2022 stavebníci požádali o dodatečné povolení stavby. Žalovaný nejprve poskytl stavebníkům lhůtu pro doplnění podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby do 30. 4. 2023. Dne 1. 3. 2023 se žalobci obrátili na Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) s žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Krajský úřad žalobcům nevyhověl s odůvodněním, že v řízení sice docházelo k časovým prodlevám, ovšem v době, kdy se blížilo vypršení lhůty pro doplnění podkladů, nebylo účelné žalovanému přikazovat, aby vydal jakékoliv rozhodnutí. Žalovaný však dne 20. 3. 2023 stavebníkům lhůtu pro doplnění podkladů prodloužil do 31. 12. 2023, což učinil na základě žádosti stavebníků ze dne 15. 3. 2023, přestože stavebníci svou žádost řádně neodůvodnili. Opakovaně stanovená lhůta pro doložení chybějících dokumentů byla podle žalobců zcela nepřiměřená a vymykající se běžným standardům. Proto dne 10. 5. 2023 podali ke krajskému úřadu další žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Dne 20. 6. 2023 krajský úřad nevyhověl ani této žádosti. Krajský úřad sice opět uvedl, že v některých úkonech žalovaného docházelo k časovým prodlevám, nicméně za situace, kdy bylo řízení pravomocně přerušeno, a lhůty pro vydání rozhodnutí ve věci samé z tohoto důvodu neběžely, nebylo podle krajského úřadu možné přikazovat žalovanému, aby vydal jakékoliv rozhodnutí. Jelikož bylo řízení přerušeno, nelze se zabývat tím, zda poskytnutá lhůta byla nepřiměřeně dlouhá. Žalobci měli mj. za to, že žalovaný vedl řízení o dodatečném povolení stavby v rozporu se zásadou rychlosti podle § 6 odst. 1 správního řádu. Je podle nich nutné zkoumat i účelnost a nezbytnost úkonů provedených správním orgánem.

3. Žalovaný ve *vyjádření k žalobě* uvedl, že žalobci zvolili nesprávný žalobní typ. Podle žalovaného žalobci brojili především proti usnesení, kterým bylo opětovně přerušeno řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný měl za to, že se proti tomuto usnesení mohli žalobci bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by byl v řízení nečinný. Byla-li stavebníkům prodloužena lhůta k dodání příslušných dokladů, nemohl v řízení činit jakékoliv další kroky. Žalovaný prodloužil stavebníkům lhůtu pro doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby v okamžiku, kdy již neprobíhaly žádné stavební práce (stavba byla zakonzervovaná). Za situace, kdy žalobcům nevznikala žádná přímá materiální újma, představoval postup žalovaného výraz vstřícného přístupu ke stavebníkům, který je judikaturou aprobovaný a žádoucí. Nečinnost je objektivně existující stav. Ne každá nečinnost je přičitatelná správnímu orgánu.

Zastavení řízení

4. Podáním ze dne 24. 1. 2024 žalovaný soudu sdělil, že stavebníci ve stanovené lhůtě potřebné podklady nedoložili a nedošlo ani k dalšímu prodloužení lhůty. Žalovaný proto důvodně předpokládal, že konečné rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby vydá do dne 31. 1. 2024. Žalovaný setrval na stanovisku, že v řízení nebyl nečinný. V řízení postupoval tak, aby chránil práva žalobců i stavebníků. Žaloba by podle něj měla být zamítnuta (pokud ji žalobci nevezmou zpět) a měla by mu být přiznána náhrada nákladů řízení.
5. Podáním ze dne 31. 1. 2024 žalovaný soudu sdělil, že již vydal rozhodnutí ve věci samé. K tomu přiložil usnesení žalovaného ze dne 29. 1. 2024, č. j. MÚBNLSB-OSÚÚPPP-13616/2024-SMEPE, kterým byla „*zamítnuta žádost stavebníků o dodatečné povolení stavby*“. Žalovaný znovu podotkl, že nikdy nebyl ve věci nečinný. K vydání přiloženého rozhodnutí by totiž došlo bez ohledu na podanou žalobu na ochranu proti nečinnosti. Žalovaný opět požadoval, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení.

6. Podáním ze dne 8. 2. 2024 vzali žalobci žalobu v celém rozsahu zpět. Uvedli, že ke zpětvzetí žaloby došlo z důvodů na straně žalovaného, a proto mají podle § 60 odst. 3 s. ř. s. nárok na náhradu nákladů řízení. Žalobcům nemůže být kladeno k tíži, že žalovaný rozhodl o žádosti o dodatečné povolení stavby dříve, než žaloba na ochranu proti nečinnosti byla projednána. Samotné rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podle žalobců potvrdilo důvodnost podané žaloby. Přiznat náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 s. ř. s. je třeba zejména v řízeních o žalobě na ochranu proti nečinnosti, kdy žalovaný správní orgán vydá požadované rozhodnutí nebo osvědčení.
7. V podání ze dne 9. 2. 2023 žalovaný nesouhlasil s tím, že by měl žalobcům cokoli plnit. Podle žalovaného je nutné posoudit, zda byl nečinný již ke dni podání žaloby. To žalovaný odmítl. Pokud byli žalobci nespokojeni s prodloužením lhůty, měli se bránit proti usnesení, kterým byla daná lhůta prodloužena. Podle žalovaného je nutné pro posouzení nároku na náhradu nákladů řízení zkoumat i důvodnost podané žaloby. Žalovaný měl za to, že žaloba nebyla přípustná ani důvodná. Podání žaloby nijak neovlivnilo chování žalovaného a žalobci mu svou procesní taktikou jen zvyšovali náklady. Žalovaný proto navrhl, aby mu byla přiznána náhrada nákladů řízení.
8. Podle § 37 odst. 4 s. ř. s. může vzít navrhovatel zcela nebo zčásti svůj návrh zpět, dokud o něm soud nerozhodl.
9. Podle § 47 písm. a) s. ř. s. soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět.
10. Vzhledem k tomu, že podání žalobců obsahující zpětvzetí žaloby nevzbuzuje z hlediska svého obsahu jakékoliv pochybnosti, soud řízení o žalobě ve výroku I. tohoto usnesení v souladu s § 47 písm. a) s. ř. s. zastavil.

Soudní poplatek

11. O vrácení soudního poplatku sníženého o 1 000 Kč každému ze žalobců soud rozhodl podle § 10 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, neboť k zastavení řízení došlo před prvním jednáním ve věci. Soudní poplatek bude každému ze žalobců vrácen do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 téhož zákona).

Náklady řízení

12. Soud dále posuzoval, zda mají účastníci řízení právo na náhradu nákladů řízení.
13. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Vzal-li však navrhovatel podaný návrh zpět pro pozdější chování odpůrce nebo bylo-li řízení zastaveno pro uspokojení navrhovatele, má navrhovatel proti odpůrci právo na náhradu nákladů řízení.
14. Podle § 60 odst. 7 s. ř. s. jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.
15. Žalobci požádali o přiznání náhrady nákladů řízení. Soud proto musel posuzovat, zda bylo zpětvzetí učiněno pro pozdější chování žalovaného ve smyslu § 60 odst. 3 s. ř. s. Případně musel též vyhodnotit, zda zde nebyly výjimečné důvody pro moderaci náhrady nákladů řízení podle § 60 odst. 7 s. ř. s.
16. Komentářová literatura uvádí, že „[m]ezi chováním odpůrce a zpětvzetím návrhu na zahájení řízení musí být příčinná souvislost. V této souvislosti se hodnotí nejen to, zda v důsledku chování odpůrce po podání návrhu na zahájení řízení nastal stav, který navrhovatel podáním návrhu

sledoval, nýbrž i to, zda návrh byl v okamžiku zahájení řízení důvodný. Hodnotí se přitom nejen splnění podmínek soudního řízení, ale i věcná důvodnost návrhu. Toto hodnocení se provádí pouze za účelem posouzení vzniku nároku na náhradu nákladů řízení, nikoliv pro rozhodnutí ve věci samé, tudíž se v podstatě omezuje jen na posouzení, zda návrh nebyl zjevně nedůvodný. Není postačující, že odpůrce učinil úkon, v jehož důsledku byl nastolen stav požadovaný návrhem na zahájení řízení, jestliže samotný návrh vznik takového stavu neopodstatňoval (srov. nálezy III. ÚS 2741/16 a III. ÚS 3592/16).“ (srov. KÜHN, Z.; KOCOUREK, T. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 60, marg. č. 13). Otázka (ne)přípustnosti a (ne)důvodnosti žaloby je tak v případě zpětvzetí žaloby (stále) důležitá pro posouzení nároku na náhradu nákladů řízení.

17. V posuzované věci není sporu o tom, že žaloba byla podána včas, osobami k tomu oprávněnými a splňovala všechny formální náležitosti na ni kladené. Ze správního spisu a podání účastníků též vyplynulo, že žalobci dvakrát požádali o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu (podáními ze dne 1. 3. 2023 a ze dne 10. 5. 2023). Ani v jednom případě krajský úřad neuložil možná opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu, k podání žaloby tak došlo až po bezvýsledném vyčerpání prostředků k nápravě.
18. Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítl, že žalobci zvolili nesprávný žalobní typ. Fakticky se totiž podle něho domáhali přezkumu usnesení žalovaného, kterým bylo přerušeno řízení o dodatečném povolení stavby do dne 31. 12. 2023. Podle žalovaného tak měli podat žalobu proti usnesení o přerušení řízení podle § 65 a násl. s. ř. s.
19. Podle § 70 písm. c) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se jen upravuje vedení řízení před správním orgánem. Jedná se o úkony, které se přímo nedotýkají hmotných práv účastníků řízení. Nemají tak bezprostřední vliv na rozhodnutí, ale slouží pouze k určitému zajištění průběhu či plynulosti řízení. Právě takovým úkonem je i usnesení o přerušení řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007-62). Žalobu proti usnesení o přerušení řízení, na něž se vztahuje kompetenční výlučka podle § 70 s. ř. s., by proto soud byl nucen odmítnout pro nepřípustnost podle § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Prostředkem obrany proti nedůvodnému přerušení řízení je žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2019, č. j. 7 As 303/2019-49). Přerušování řízení, aniž by pro něj nastal zákonem předvídaný důvod, nemá na lhůtu pro vydání správního rozhodnutí vliv. Lhůta tak i při existenci rozhodnutí o přerušení stále plyne. Účastník, který má za to, že řízení je přerušeno nedůvodně, se proto může po vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti ve správním řízení obrátit na soud. Ten se v rámci věcného posouzení žaloby bude zabývat během lhůty k vydání správního rozhodnutí, a tudíž přezkoumá i důvodnost přerušování. Předmětem tohoto přezkoumání není otázka zákonnosti rozhodnutí o přerušování řízení (s následkem zrušení takového rozhodnutí), ale otázka, zda k přerušování řízení došlo věcně důvodně a po rozumu zákona (a správní orgán tedy nečinný není), anebo zda přerušování řízení je nedůvodné nebo účelové a správní orgán je užil jen za účelem zastřít porušování povinnosti „vyřizovat věci bez zbytečných průtahů“ (§ 6 odst. 1 správního řádu). Mají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušování správního řízení, a zablokovat tak zásah soudu, neboť i to může být nezákonnou nečinností. V řízení o nečinnostní žalobě je tak skutečnost, že řízení bylo přerušeno, skutkovou okolností, jež k

žalobní námitce plně podléhá kognici správního soudu jako součást zjišťovaného skutkového stavu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, bod 47).

20. Jednalo se tedy o *žalobu přípustnou* a před jejím zpětvzetím byly splněny všechny podmínky pro její věcné projednání.
21. Dále se soud zabýval tím, zda se nejednalo o žalobu *zjevně nedůvodnou*. Žalovaný totiž tvrdil, že v řízení o dodatečném povolení stavby nikdy nečinný nebyl.
22. Podle § 39 odst. 1 správního řádu správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.
23. Podle § 39 odst. 2 správního řádu lhůtu určenou správním orgánem může na žádost účastníka správní orgán za podmínek stanovených v odstavci 1 usnesením přiměřeně prodloužit.
24. Podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).
25. Podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu správní orgán může řízení usnesením přerušit současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2.
26. Podle § 64 odst. 4 věty první správního řádu řízení lze přerušit na dobu nezbytně nutnou.
27. Podle § 65 odst. 1 správního řádu po dobu přerušení řízení činí správní orgán a účastníci úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů přerušení. Správní orgán může rovněž činit úkony podle § 137 odst. 1 a § 138. Lhůty týkající se provádění úkonů v řízení neběží. Lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1, a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo.
28. Podle § 129 odst. 2 ve spojení s § 112 odst. 3 stavebního zákona byl žalovaný povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, nejdéle však ve lhůtě do 60 dnů. Z podkladů ve správním spise totiž nevyplývalo, že by byl dodatečně povolovaný stavební záměr zvlášť složitý a jednalo by se o specifický případ, na nějž by se vztahovala lhůta pro rozhodnutí v délce 90 dnů.
29. Stavebníci požádali o dodatečné povolení stavby dne 2. 11. 2022. Žalovaný dne 28. 11. 2022 přerušil řízení [podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, § 45 odst. 2 a § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu] do dne 30. 4. 2023, přičemž lhůtu k doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby stavebníkům k jejich žádosti prodloužil (a tedy prodloužil i dobu, o kterou bylo řízení přerušeno) do dne 31. 12. 2023. Jelikož v době přerušení řízení byla lhůta pro vydání rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby stavěna (§ 65 odst. 1 věta třetí správního řádu), od doby zahájení řízení do jeho přerušení uplynulo ze lhůty pro vydání rozhodnutí „pouze“ 26 dní. Po tom, co by bylo ke dni 1. 1. 2024 v řízení opět pokračováno, by proto lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci samé neuplynula dříve než dne 5. 2. 2024. Žalobci přitom podali žalobu na ochranu proti nečinnosti již dne 31. 8. 2023. Nečinnost žalovaného správního orgánu (a tedy i důvodnost žaloby) je přitom nutno posuzovat ke dni podání žaloby (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2017, č. j. 3 As 43/2016-36).

30. Žalobci však v žalobě poukazovali na nepřiměřenost přerušení řízení do dne 30. 4. 2023 a zejména na další nepřiměřené přerušení řízení do dne 31. 12. 2023. V tomto procesním postupu (nepřiměřenosti dob, na které bylo řízení přerušeno) spatřovali nečinnost žalovaného. Jak je uvedeno v bodě 19 tohoto usnesení, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je soud oprávněn přezkoumat také důvodnost a účelnost jednotlivých procesních kroků správního orgánu včetně usnesení o přerušení řízení. Povinnost soudu zabývat se povahou procesních úkonů v materiálním smyslu, tedy ve smyslu jejich účelnosti pro dané řízení, potvrzují i rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 2 Ans 3/2007-120, a ze dne 18. 2. 2010, č. j. 7 Ans 1/2010-65, na které žalobci také poukázali. Soud se neztotožňuje s názorem žalovaného, že nejsou na posuzovanou věc přílehlavé, jelikož se týkaly namítané nečinnosti správního orgánu v odvolacím řízení. Jejich východiska jsou aplikovatelná obecně, jak ostatně NSS uvedl v rozsudku č. j. 2 Ans 3/2007-120, podle kterého „[s]těžovatel v kasační stížnosti také brojil proti právnímu názoru, že správní orgán nemůže být ve věci nečinný, pokud bude provádět jakékoliv úkony, třeba i takové, které jsou svou povahou nesmyslné, neúčelné či nezákonné. Z obecného hlediska se lze ztotožnit se stěžovatelem, že pokud správní orgán provádí úkony takové povahy, může se jednat o nečinnost správního orgánu a je namístě podat žalobu na ochranu proti nečinnosti.“ (podržení doplněno soudem). Úkony správního orgánu totiž musí vždy směřovat k zákonnému cíli.
31. Délka lhůty k doplnění žádosti by měla být vždy vymezena tak, aby odpovídala individuálním okolnostem daného případu. Nelze ji „paušalizovat“. Zpravidla se lhůta, po kterou se řízení přerušuje, řídí druhem a množstvím vad, jimiž žádost trpí. Lhůta též musí být stanovena v délce dostatečné k tomu, aby bylo pro žadatele reálné v jejím průběhu chybějící náležitosti doplnit (srov. PRŮCHA, P.; GREGOROVÁ, J. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2020, komentář k § 111). Žalovaný poprvé poskytl stavebníkům lhůtu k doplnění náležitostí žádosti (a také přerušil řízení) na téměř 5 měsíců. Stavebníci následně (dne 15. 3. 2023) sami požádali o prodloužení lhůty k doplnění žádosti a další prodlouženou lhůtu pro doplnění žádosti sami navrhli. Prodloužení lhůty podle § 39 odst. 2 správního řádu ovšem nepředstavuje pro správní orgán obligatorní postup a není na něj právní nárok. Bylo proto na žalovaném, aby podle § 39 odst. 2 správního řádu posoudil přiměřenost prodloužení lhůty (podobně jako u dříve poskytnuté lhůty pro doplnění žádosti do 30. 4. 2023). Podle § 64 odst. 4 správního řádu lze přerušit řízení jedine na dobu nezbytně nutnou. Podobný přístup zaujala i judikatura k možnosti nevyhovět žádosti účastníka o přerušení řízení podle § 64 odst. 2 správního řádu. Ne každé žádosti žadatele [§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu] o přerušení řízení je totiž nutno vyhovět a řízení přerušit bez ohledu na důvod takové žádosti a na dobu, kterou žadatel navrhuje. Správní orgán je oprávněn tak neučinit s odvoláním na zásady rychlosti a hospodárnosti správního řízení. V opačném případě by účastník mohl libovolně a případně i bezdůvodně prodlužovat správní řízení (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2010, č. j. 11 A 13/2010-25, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2013, č. j. 5 Ca 117/2009-39, přičemž tento výklad považoval Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 4. 2023, sp. zn. II. ÚS 344/23, za ústavně konformní).
32. Žalovaný ve vyjádření k žalobě citoval rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2023, č. j. 15 A 10/2023-43, podle kterého „žalovaný nebyl v posuzované věci nečinný, jelikož řízení o dodatečném povolení stavby přerušil ze zákonem stanoveného důvodu, přičemž k prodloužení lhůty k doložení potřebných náležitostí žádosti přistoupil na základě opodstatněného požadavku stavebníků. Prodloužení lhůty ke splnění povinností na straně stavebníků tak nebylo projevem libovůle žalovaného, nýbrž výrazem vstřícného přístupu ke stavebníkům.“ Soud souhlasí s tím,

že možnost požádat o prodloužení lhůty podle § 39 odst. 2 správního řádu je projevem vstřícného přístupu k žadatelům o prodloužení lhůty, který je obecně v souladu s § 4 odst. 1 správního řádu. Ten je však limitován zájmem na rychlosti a hospodárnosti řízení podle § 6 správního řádu a podmínkami v § 39 odst. 1 a § 64 odst. 4 správního řádu. Tím jsou také chráněni ostatní účastníci správního řízení odlišní od žadatele o prodloužení lhůty, do jejichž právní sféry může rozhodnutí ve věci samé zasáhnout. Za situace, kdy je již určité správní řízení zahájeno, by totiž mohli při neomezeném prodlužování lhůty podle § 39 odst. 2 správního řádu čelit dlouhodobé nejistotě ohledně výsledku správního řízení (proti kterému lze následně brojit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.).

33. Při určování lhůty pro doplnění podkladů [kdy je současně řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušováno] by v principu měla být sledována rovnováha mezi tím, že řízení není neodůvodněně protahováno, a tím, zda má stavebník reálnou šanci si podklady obstarat (k tomu např. podle § 149 odst. 4 správního řádu je dotčený orgán povinen vydat závazné stanovisko v zásadě bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů od podání žádosti) a není příliš krátkými lhůtami šikanován. Žalovaný v usnesení ze dne 28. 11. 2022 vyjmenoval podklady žádosti, které měli stavebníci doplnit. Takový obecný výčet chybějících podkladů však není dostatečnou oporou pro závěr, že lhůta pro doplnění žádosti byla přiměřená a současně bylo řízení přerušováno pouze na dobu nezbytně nutnou (srov. závěr veřejného ochránce práv ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 1565/2011/VOP, v němž veřejný ochránce práv shledal s přihlédnutím k nutnosti obstarání projektové dokumentace, geometrického zaměření stavby či případně dalších podkladů požadovaných stavebním zákonem za přiměřenou lhůtu pro doplnění podkladů v délce 3 až 4 měsíců). Tím však není vyloučeno, že po důkladnějším přezkumu individuálních okolností dodatečně povolovaného záměru by mohla být lhůta pro doplnění podkladů v délce 5 měsíců považována za (byť i hraničně) přiměřenou (srov. rozsudek ze dne 30. 9. 2022, č. j. 29 A 52/2022-43, v němž Krajský soud v Brně aproboval dokonce šestiměsíční lhůtu poskytnutou stavebníkům po doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby). Pro účely posuzování nároku na náhradu nákladů řízení ovšem soud neshledává jako účelné pečlivě zkoumat přiměřenost (první) pětiměsíční lhůty (srov. bod 16 tohoto usnesení). Soud má totiž za to, že následné prodloužení lhůty pro doplnění podkladů o dalších 8 měsíců již jednoznačně postrádá opodstatněný základ a lze uzavřít, že žalovaný byl v době podání žaloby *zjevně* nečinný.
34. V případě druhého prodloužení lhůty pro doplnění podkladů o dalších 8 měsíců totiž stavebníci dne 15. 3. 2023 požádali o prodloužení lhůty k doplnění žádosti do 31. 12. 2023, čemuž žalovaný usnesením ze dne 20. 3. 2023 vyhověl. Správním orgánům v obecné rovině nic nebrání v tom, aby prodloužily lhůtu podle § 39 odst. 2 správního řádu i o delší časový interval. Takový postup však musí být náležitě odůvodněn. Pro věc je klíčové, že stavebníci svůj požadavek zdůvodnili pouze „probíhající změnou územního plánu.“ S ohledem na okolnosti projednávané věci lze předpokládat, že se stavebníci snažili docílit změny územního plánu, aby s ním dodatečně povolovaná stavba nebyla v rozporu. V žádosti o prodloužení lhůty podle § 39 odst. 2 správního řádu ale chybí detailnější zdůvodnění či podklady, na jejichž základě stavebníci dospěli ke zvolenému datu jako k optimálnímu termínu, kdy již budou schopni doplnit žádost o dodatečné povolení stavby. Žalovaný přitom rezignoval na svou povinnost provést vlastní aktivní úvahu ohledně přiměřenosti takového prodloužení a toho, zda je řízení přerušováno pouze na dobu nezbytně nutnou.

35. Pořizování územněplánovací dokumentace (ať již jde o zcela nový územní plán, či o změnu územního plánu stávajícího) je poměrně složitý a často i zdoluhavý proces rozdělený do několika fází. V průběhu procesu pořizování se k návrhu změny územního plánu vyjadřují jak dotčené orgány, tak veřejnost, přičemž tito všichni uplatňují námítky, připomínky a stanoviska. K posouzení přiměřenosti prodloužení lhůty o dobu, po kterou probíhá změna územního plánu, lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32, v němž se NSS zabýval otázkou, zda správní orgány mají v řízení o dodatečném povolení stavby povinnost přihlídnout k připravované změně územního plánu, nebo zda mají vycházet toliko z územně plánovací dokumentace účinné v době jejich rozhodování. Podle NSS „nelze stanovit jednoznačné obecnější pravidlo, na základě kterého by bylo možno přesně určit, jak má postupovat stavební úřad v řízení o odstranění stavby, pokud současně probíhá proces pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající též na lokalitu, kde se dodatečně povolovaná stavba nachází. V tomto ohledu bude vždy nutno přihlídnout ke konkrétním okolnostem dané věci, přičemž zcela zásadní význam pro postup stavebního úřadu musí mít především rozlišení jednotlivých fází procesu, v níž se příprava (změny) územního plánu nachází. Jiný postup bude na místě tehdy, pokud byl kupříkladu podán toliko návrh (podnět) na změnu územního plánu, a jiný tehdy, pokud již projednaný a upravený návrh změny územního plánu byl předložen k rozhodnutí zastupitelstvu příslušné obce. V takové situaci by již nepochybně bylo možno uvažovat o využití institutu přerušení řízení a vyčkání výsledku řízení o územním plánu.“ (podtržení doplněno soudem). V nyní projednávaném případě však změna územního plánu nebyla v pokročilé fázi jeho přijímání či minimálně žalovaný tyto úvahy do svých rozhodnutí nepromítl a nevyplývají ani z obsahu správního spisu.
36. Tyto okolnosti tak svědčí nejenom o tom, že žaloba *nebyla zjevně nedůvodná*, ale i tom, že žalovaný *byl v řízení z materiálního hlediska skutečně nečinný*. Tím jsou i vyvráceny závěry, jež žalovaný dovozuje z jím citované judikatury NSS (např. NSS č. j. 3 As 43/2016-36 a ze dne 25. 6. 2008, č. j. 1 Ans 4/2008-62).
37. Soud proto dospěl k závěru, že žaloba na ochranu proti nečinnosti nebyla nepřipustná nebo zjevně nedůvodná, aby žalobcům nebylo možné přiznat náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. Žalovaný ani netvrdil jiné okolnosti (nad rámec nepřipustnosti a zjevné nedůvodnosti žaloby), pro které by měl soud k moderaci náhrady nákladů podle § 60 odst. 7 s. ř. s. přistoupit (kupř. že podání žaloby představovalo zneužití práva) a soud ani takové okolnosti sám neshledal. Za vznesení argumentace směřující k možné aplikovatelnosti § 60 odst. 7 s. ř. s. totiž nese procesní odpovědnost ta strana, která se aplikace § 60 odst. 7 ve svůj prospěch domáhá; povinností soudu je – nevyplývá-li důvod pro aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. přímo ze soudního spisu – toliko dát možnost stranám vznést v přiměřené době důvody pro aplikovatelnost § 60 odst. 7 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Ans 4/2008-62). Nelze souhlasit ani s názorem žalovaného vyjádřeném v podání ze dne 9. 2. 2024, že nebyla naplněna hypotéza vymezená v § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s., jelikož podání žaloby jakkoliv neovlivnilo další postup žalovaného v řízení o dodatečném povolení stavby. Pokud žalovaný po podání žaloby učiní úkon vyhovující žalobě, není pro posuzování nároku na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 3 věty druhé s. ř. s. podstatné, zda tak učinil pod tlakem žaloby, nebo na základě jiného zjištění (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2012, č. j. 2 Ans 13/2011-48).
38. Žalobcům proto přísluší náhrada nákladů řízení, a to dohromady ve výši 24 457,60 Kč. Tato částka se skládá z náhrady za nevrácenou část soudního poplatku ve výši 1 000 Kč, celkem tedy 2 000 Kč. Další náklady sestávají z odměny advokáta. Výše odměny se řídí § 12 odst. 4

vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), podle něhož pro společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob platí, že advokátovi náleží za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Odměna za jeden úkon právní služby při zastupování dvou osob tedy činí 4 960 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu]. Soud přiznal žalobcům nárok za tři úkony právní služby [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky k vyjádření žalovaného podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] a za jeden úkon právní služby (zpětvzetí žaloby), který odpovídá částce 2 480 Kč podle § 11 odst. 2 a 3 advokátního tarifu (v případě zpětvzetí žaloby totiž není třeba vyvíjet náročnou právní úvahu). Celkem tedy 17 360 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci žalobců rovněž náhrada hotových výdajů za čtyři úkony právní služby po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Advokát žalobců je společníkem advokátní kanceláře, která má formu společnosti s ručením omezeným a je plátkyní daně z přidané hodnoty. Náleží mu tedy náhrada daně z přidané hodnoty v sazbě 21 % z částky 18 560 Kč, tj. 3 897,60 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalovaný je tedy povinen zaplatit každému z žalobců náhradu nákladů řízení ve výši 12 228,80 Kč (24 457,60 Kč děleno dvěma) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitého na základě § 64 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 20. února 2024

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.