

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobkyně: Ing. V. S.**, zast. JUDr. PhDr. Oldřichem Choděrou, advokátem se sídlem Jugoslávská 12, Praha 2, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2008, č. j. 41511/2008/KUSK, sp. zn. SZ 28299/2008/KUSK ÚSŘ/BV, ve věci stavebního povolení, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2010, č. j. 7 Ca 76/2008 - 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo dle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. SZ 28299/2008/KUSK ÚSŘ/BV, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti usnesení Městského úřadu Sedlčany, odboru výstavby a ÚP (dále jen „stavební úřad“) ze dne 24. 1. 2008, č. j. OVÚP-5014/2007/Vo, a toto

rozhodnutí, kterým bylo zastaveno řízení ve věci stavební úpravy zahrádkářské chaty č. e. 131 na pozemku st. p. 273, parc. č. 1094/29 v k. ú. Radíč, potvrdil.

Městský soud dospěl k závěru, že v souladu s ustanovením § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), byl stěžovatel povinen přihlédnout k projektové dokumentaci, na kterou žalobkyně výslovně odkázala, pokud byla dokumentace součástí jiného správního spisu téhož stavebního úřadu, a žádná okolnost tak nebránila připojení spisu či pořízení kopie. Městský soud zdůraznil, že pokud stavební úřad přihlédl k předložené dokumentaci z jiného správního spisu, pak měla žalobkyně důvod očekávat, že tak učiní i stěžovatel.

Postup stěžovatele, který tak neučinil, je v rozporu se zásadou dobré správy dle ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, a proto měl za následek, že žalobkyni nebyly sděleny věcné důvody nesouladu jejího záměru se zákonem.

Skutečnost, že se jednalo o v pořadí druhou žádost žalobkyně o stavební povolení ve věci totožné stavby, je irelevantní. Zastavení řízení v pořadí o první podané žádosti o stavební povolení totiž nezakládá překážku věci rozhodnuté, neboť nebylo rozhodnuto meritorně, ale procesně. Z hlediska jednoty řízení není určující identita stavby, ale identita žádosti o stavební povolení.

Z uvedených důvodů městský soud napadené rozhodnutí zrušil a zavázal stěžovatele, aby se v novém rozhodnutí věcně vypořádal s odvolacími námitkami, a to s přihlédnutím k projektové dokumentaci, založené ve spisu sp. zn. OÚVP-719/2006/Vo.

Stěžovatel podřadil kasační důvody uplatněné v kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel zejména nesouhlasí se závěrem městského soudu, dle kterého byl správní orgán povinen v souladu s ustanovením § 4 odst. 4 správního řádu k žádosti o stavební povolení žalobkyně připojit kopii dokumentace založené u jiného správního spisu, když tato dokumentace byla v předcházejícím řízení posouzena jako nedostatečná, navíc za situace, kdy žádost o stavební povolení byla i z jiných důvodů neúplná. Stěžovatel ve shodě se stavebním úřadem považoval projektovou dokumentaci založenou v jiném spise za nepoužitelnou.

Z rozhodnutí obou správních orgánů je zřejmé, že původní projektovou dokumentaci za možný podklad pro stavební řízení nepovažoval ani stavební úřad,

ani stěžovatel. Přiložení projektové dokumentace z jiného správního řízení nepatří dle stěžovatele k povinnostem stavebního úřadu, a i v případě, že by to tak bylo, nemělo by to v souzené věci vliv na výsledek řízení.

Dle ustanovení § 110 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), přikládá projektovou dokumentaci k žádosti o vydání stavebního povolení stavebník. Výklad ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu provedený městským soudem je jeho nepřípustným rozšiřováním. V případě, kdy by žalobkyně své podání doplnila a ozřejmila by tak stavebnímu úřadu o jaké stavební úpravy žádá a v čem mají spočívat, pak by byla její žádost běžným postupem projednána. Městský soud zavázal stěžovatele, aby se zabýval otázkou souladu stavby s obecnými technickými požadavky na základě projektové dokumentace založené ve spise již pravomocně skončeného řízení.

Závěr soudu týkající se otázky překážky věci rozhodnuté považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný; stěžovatel je vázán předcházejícím rozhodnutím, které nemůže cestou odvolání v rámci jiného řízení změnit, a proto považuje rozhodnutí o zastavení řízení za překážku věci pravomocně rozhodnuté.

Dle stěžovatele nelze povinnost jednoho subjektu – žadatele – vyplývající z ustanovení § 110 odst. 2, 3, 5 a § 196 stavebního zákona a prováděcí vyhlášky č. 526/2006 Sb., i podle obecného ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu přenést prostřednictvím ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu na správní orgán.

Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně nevyužila možnosti vyjádřit se k podané kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V nyní projednávané věci stavební úřad zastavil v souladu s ustanovením § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o vydání stavebního povolení na stavební úpravy zahrádkářské chaty, neboť žalobkyně i přes výzvu stavebního úřadu nedoplnila náležitosti podané žádosti. Jednou z nedoplněných náležitostí byla projektová dokumentace, jak stanoví § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

Ve výzvě k doplnění žádosti o stavební povolení ze dne 8. 10. 2007 vyzval stavební úřad pod bodem 2 žalobkyni, aby doložila projektovou dokumentaci, která bude v souladu s uvedenými právními předpisy. Současně ji upozornil, že projektová dokumentace, na kterou žalobkyně výslovně ve své žádosti odkázala, nesplňuje jím požadované náležitosti, a tedy nepovažuje podmínku stanovenou v § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona za splněnou. Dále stavební úřad vyzval žalobkyni, aby žádost o stavební povolení podala na předepsaném formuláři a současně ji upozornil, že stavebníky musí být v daném případě všichni vlastníci stávající chaty (ze spisu je patrno, že chatu vlastní žalobkyně společně se svým manželem ve společném jmění manželů, pozn. NSS). Žalobkyně byla taktéž vyzvána k předložení plánu kontrolních prohlídek stavby podle § 110 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a k předložení pravomocného rozhodnutí o výjimce z ustanovení § 325 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

Žalobkyně na výzvu stavebního úřadu žádným způsobem nereagovala, a proto stavební úřad po marném uplynutí lhůty stanovené k doložení předepsaných náležitostí řízení ve věci stavebního povolení zastavil. Proti zastavení řízení podala žalobkyně odvolání, ve kterém uplatnila věcné námitky. Stěžovatel se v žalobou napadeném rozhodnutí soustředil pouze na otázku způsobu předkládání a posuzování projektové dokumentace. Protože dospěl k závěru, že bez projektové dokumentace nelze ve věci stavebního povolení rozhodnout a odkaz učiněný stěžovatelkou na projektovou dokumentaci založenou v jiném správním spisu považoval za nedostačující, odvolání zamítl, aniž by se však zabýval dalšími odvolacími námitkami.

Námitky uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti směřující proti rozhodovacím důvodům městského soudu lze rozčlenit na dvě části. První z nich se v obecné rovině týká otázky, zda lze podmínku stanovenou § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona splnit tím, že stavebník v žádosti o vydání stavebního povolení výslovně odkáže na projektovou dokumentaci založenou v jiném správním spise, a to mimo jiné s ohledem na ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu.

Druhým okruhem kasačních námitek je pak problematika vázanosti správního orgánu jeho názorem týkající se stejné věci, avšak vysloveným v jiném řízení, které skončilo zastavením, tj. nemeritorně.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že ve shodě se stavebním úřadem považoval projektovou dokumentaci, na kterou žalobkyně ve své žádosti o stavební povolení odkazovala, za nepoužitelnou v dalším řízení a polemizuje s názorem městského soudu ohledně možnosti použití projektové dokumentace založené v jiném správním spise.

K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že je třeba rozlišovat situaci, kdy správní orgán nepovažuje projektovou dokumentaci za předloženou, neboť je součástí jiného správního spisu, od situace, kdy dokumentaci za předloženou považuje, avšak vyhodnotí ji z jiných důvodů jako nedostačující.

V obecné rovině má Nejvyšší správní soud stejně jako městský soud za to, že požadovat předložení dokumentu, který již má správní orgán, i když v jiném správním spise, k dispozici, by bylo nepřípustným formalismem. Za situace, kdy stavebník výslovně odkáže na konkrétní projektovou dokumentaci, která je založena v jiném spise vedeném u téhož správního orgánu, nemusí stavebník totožnou projektovou dokumentaci znovu předkládat. Povinností správních orgánů, plynoucí z obecných ustanovení správního řádu je nebránit účastníkům správních řízení v uplatňování jejich práv, tedy nevytvářet takové podmínky v řízení, které by uplatňování práv znesnadňovaly, či dokonce znemožňovaly. Správní orgán je současně povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a aby řízení probíhalo hospodárně bez zbytečného zatěžování účastníků, přičemž finanční náklady na pořízení projektové dokumentace nejsou zanedbatelné.

To, jakou projektovou dokumentaci stavebník stavebnímu úřadu předloží, je projevem jeho dispozičního práva. Dospěje-li proto stavebník z určitého subjektivního důvodu k názoru, že projektová dokumentace, kterou má již správní orgán, byť v jiném spisu, k dispozici, obstojí i pro potřeby nově zahájeného řízení, nic mu nebrání v tom, aby ve své nové žádosti na tuto dokumentaci odkázal.

V každém konkrétním případě je nutno posoudit, zda pro účely daného řízení je možno použít projektovou dokumentaci, na niž je odkazováno, či zda v řízení nastaly jiné objektivní okolnosti, které správnímu orgánu ve využití tohoto dokumentu brání (např. potřeba většího počtu dokumentů ověřených autorizovanou osobou, zničení dokumentů atd.). Pokud však správní orgán má dokumenty k dispozici a účastník na ně odkáže, nic mu nebrání v tom, aby je vedl jako součást dvou správních spisů, např. s pomocí kopií či odkazu ve spise na umístění originálu či připojením spisu. Pro úplnost je třeba zdůraznit, že takový postup naplňuje požadavek „fyzického“ předložení dokumentace, otázka úrovně a dostatečnosti obsahové stránky dokumentace je pak věcí posouzení správního orgánu v konkrétní věci.

Z obsahu výzvy stavebního úřadu je zřejmé, že prvostupňový orgán nepovažoval projektovou dokumentaci za zcela absentující. Naopak žalobkyni vytknul její nesoulad s obecnými požadavky na výstavbu, a proto požadoval doplnění žádosti. Právě tento závěr stavebního úřadu měl být přitom předmětem přezkumu stěžovatele v rámci odvolacího řízení.

Uvádí-li stěžovatel v kasační stížnosti, že se stejně jako stavební úřad neodchýlil od závěru z předcházejícího řízení, že předložená projektová dokumentace je nedostatečná, pak toto tvrzení nekoresponduje s odůvodněním jeho rozhodnutí. Z odůvodnění jeho rozhodnutí je totiž zjevné, že se vůbec obsahem projektové dokumentace nezabýval, a zabýval se pouze tím, zda dokumentace byla či nebyla platně předložena.

Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že stavebník se povinnosti stanovené v § 110 odst. 2 písm. b) stavebního zákona nemůže s ohledem na ustanovení § 192 téhož předpisu zprostit. Dle ustanovení § 192 stavebního zákona se na postupy a řízení použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

V souladu s obecnými zásadami správního řízení je správní orgán povinen umožnit účastníku řízení uplatňovat jeho práva a dbát na hospodárný postup řízení. Výklad povinností stanovených § 110 odst. 2 stavebního zákona, i dalších souvisejících ustanovení, zejména správního řádu, nelze vykládat nepřiměřeně formalisticky, ale je třeba se zaměřit na účel dané právní úpravy, kterým je zajistit stavebnímu úřadu dostatek podkladů, na základě kterých může provést věcné posouzení daného záměru stavebníka. Tohoto účelu může být zcela stejně jako předložením nové dokumentace dosaženo i odkázáním na dokumentaci, kterou má správní orgán již v dispozici. Obecně vzato, stavebník tím svoji povinnost splní, neboť dojde k naplnění účelu právní úpravy (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 56/2011 - 133, dostupný též na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatele, že dochází k přenosu povinnosti stěžovatele na žalobkyni a že její nečinnost jde vlastně k tíži druhé strany. S ohledem na shora uvedené je zdejší soud názoru, že postup žalobkyně, kdy odkázala na konkrétní projektovou dokumentaci založenou u stejného správního orgánu, nelze považovat za nečinnost jdoucí k tíži žalobkyně. Žalobkyně s ohledem na účel právní úpravy svoji povinnost splnila. Odkázala totiž na zcela konkrétní projektovou dokumentaci vztahující se ke konkrétní stavbě, a pro správní orgán tak není žádnou nadměrnou zátěží daný spis dohledat a projektovou originální projektovou dokumentaci z něj použít pro jiné řízení. Za nepřípustný přenos povinnosti žalobkyně na správní orgán by bylo možno považovat např. takovou situaci, kdy by si správní orgán musel vyžadovat dokumenty od jiného orgánu státní správy, či by jejich získání vyžadovalo jinou nepřiměřenou administrativní zátěž.

Námitka stěžovatele, dle které nesplnění jeho případné povinnosti přiložit do spisu projektovou dokumentaci z jiného správního řízení, nemá vliv na výsledek rozhodnutí, neboť současně nebyly ve věci splněny i jiné podmínky stanovené § 110 odst. 2 stavebního zákona, je zcela irelevantní.

Stěžovatel se v žalobou napadeném rozhodnutí soustředil pouze na otázku způsobu předkládání projektové dokumentace, a tato otázka byla učiněna předmětem soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud proto není oprávněn se k zákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení z jiných důvodů, vyslovovat.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu, kterou spatřuje v jeho závěru týkajícím se neexistence překážky věci rozhodnuté. Městský soud v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že dle jeho názoru není v souzené věci dána překážka věci rozhodnuté, kdy o stavebním záměru nebylo rozhodnuto věcně ale procesně, tudíž z hlediska jednoty řízení není určující identita stavby, ale žádosti o stavební povolení.

Dle Nejvyššího správního soudu je i tato námitka stěžovatele nedůvodná. Stěžovatel uplatňuje tuto námitku zcela obecně bez toho, aby srozumitelně uvedl, v čem konkrétně nepřezkoumatelnost tohoto závěru spočívá.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se městský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Nic takového však Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezjistil. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu blíže srov. konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Azs 47/2003, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že v dané věci bylo řízení zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, kdy neodstraněné podstatné vady žádosti bránily pokračování v řízení, tj. správní orgán nemohl pro absenci potřebných náležitostí rozhodnout o předmětu řízení – tj. v dané věci o povolení stavby - a vydat rozhodnutí ve věci dle ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu. V žádném případě to však neznamená, že stavba nemůže být po splnění zákonem stanovených předpokladů povolena.

Řízení o povolení stavby je řízením zahajovaným pouze na žádost stavebníka o vydání tohoto rozhodnutí. Jde-li o rozhodnutí meritorní povahy, tedy rozhodnutí, v němž je obsaženo věcné posouzení daného záměru, pak je vydáno rozhodnutí o povolení stavby, či zamítnutí žádosti. Takové rozhodnutí zakládá v konkrétní věci (tj. stejná žádost se stejnými přílohami a zdůvodněním) překážku věci rozhodnuté – res administrata. Naopak zastavením řízení dochází na základě

zákonem stanovených důvodů dříve, než je vydáno rozhodnutí ve věci samé, tj. meritum věci není vůbec posuzováno. Žádné ustanovení stavebního zákona ani správního řádu současně vlastníku nemovitosti nebrání v tom, aby v případě zastavení řízení podal novou žádost o vydání stavebního povolení na tutéž stavbu.

Zdejší soud rovněž nesdílí názor stěžovatele, že je vázán předcházejícím posouzením projektové dokumentace. Dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, v němž je vyjádřena zásada předvídatelnosti správního rozhodování, dbá správní orgán na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Tuto zásadu legitimního očekávání však nelze vykládat omezeně tak, že již jednou v určitých souvislostech posouzený dokument nemůže v žádném případě už nikdy být vyhodnocen jako vyhovující v jiných souvislostech a v jiném řízení. Do úvahy správního orgánu totiž musí být v každém individuálně posuzovaném případě rovněž promítnuta zásada nestranného a objektivního postupu, musí tedy vždy dojít k individuálnímu posouzení věci s ohledem na konkrétní souvislosti a předmět řízení, případně i s přihlédnutím k další procesní činnosti účastníka (doplňující podání atd.).

V souzené věci je navíc vhodné, jak ostatně učinil i městský soud, upozornit na skutečnost, že v období mezi podáním první žádosti žalobkyně o vydání stavebního povolení ve sloučeném územním a stavebním řízení a žádostí o vydání stavebního povolení v nyní souzené věci, došlo ke změně právní úpravy, kdy nelze vyloučit, že projektová dokumentace svým rozsahem podle předchozích právních předpisů nevyhovující již může být z hlediska nové právní úpravy zcela dostačující pro vydání meritorního rozhodnutí ve věci.

S ohledem na shora uvedené vyhodnotil zdejší soud námitky uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti jako nedůvodné a ztotožnil se se závěry městského soudu vyjádřenými v napadeném rozsudku.

Stěžovatel se ve svém rozhodnutí nevypořádal s věcnými námitkami uplatněnými v odvolání, které se týkaly hodnocení kvality projektové dokumentace, když vycházel z přesvědčení, že projektovou dokumentaci nelze považovat za předloženou, a proto ani nepřistoupil k hodnocení jejího obsahu v návaznosti na odvolací námitky z hlediska jejího souladu s obecnými technickými požadavky, tj. k přezkumu právního názoru stavebního úřadu o její nedostatečnosti z tohoto důvodu. Proto jej městský soud správně zavázal k věcnému posouzení odvolacích námitek žalobkyně týkajících se náležitostí a úrovně projektové dokumentace.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítnul. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti, na jejichž náhradu by měla v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. právo, Nejvyšší správní soud ze spisu nezjistil. Z uvedených důvodů rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. září 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu