

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci žalobce: **Ing. R. K.**, zast. JUDr. Petrem Neubauerem, advokátem, se sídlem Na Sadech 4/3, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2016, č. j. 30 A 105/2015 – 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 7. 2015, č. j. RR/1820/15, sp. zn. ZN/211/RR/15, podle § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zrušil usnesení Magistrátu města Plzně (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 2. 4. 2015, č. j. MMP/066877/15, a územní řízení zastavil. Správní orgán prvního stupně uvedeným usnesením podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušil územní řízení o žádosti žalobce o vydání územního rozhodnutí o změně využití území ve věci: „*Terénní úpravy k. ú. L. u D., lokalita 'N. D.' na pozemku parc. č. X v k. ú. L. u D.*“ a současně stanovil žalobci k doplnění žádosti o územní rozhodnutí lhůtu do 31. 7. 2015.

[2] V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný konstatoval, že nastal důvod pro zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť dokumentace předložená žalobcem dne 18. 3. 2015 i přes své doplnění vykazuje podstatné nedostatky. Žalobce tudíž nedostatky neodstranil ve lhůtě do 30. 4. 2015, která mu byla stanovena ve výzvě správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 12. 2014. Důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu spočívá podle žalovaného v tom, že předložená dokumentace není zpracována projektantem, tzn. autorizovanou osobou s příslušným oborem autorizace, což představuje důvod pro zastavení řízení podle § 86 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalovaný dále shledal důvod pro zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť terénní úpravy již byly zahájeny, a žádost o změnu využití území formou územního rozhodnutí se tak stala bezpředmětnou.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal, že neobstojí důvody, pro které žalovaný řízení zastavil. Podmínky ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro zastavení řízení nebyly naplněny, neboť správním orgánem prvního stupně byla žalobci stanovena lhůta k předložení požadovaných dokumentů do 31. 7. 2015, nikoli do 30. 4. 2015, jak je uvedeno v rozhodnutí žalovaného. Pokud má být řízení zastaveno, měl by tak učinit správní orgán prvního stupně, aby jeho rozhodnutí mohlo být přezkoumáno nadřízeným správním orgánem.

[4] Žalobce dále vyjádřil nesouhlas se závěrem žalovaného, že byla zahájena práce na terénních úpravách. Žalobci totiž bylo Magistrátem města Plzně povoleno deponovat na pozemku parc. č. X v k. ú. L. u D. několik tisíc tun zeminy, tzn. jednalo se o časově omezené uložení zeminy. Podle názoru žalobce rozdíl mezi terénní úpravou a deponií spočívá zejména v tom, že deponie je dočasným uložením zeminy, kdežto terénní úprava je trvalá a podléhá povolení ve správním řízení. K poukazu žalovaného na řízení o odstranění terénních úprav zahájené Úřadem městského obvodu P. 10 žalobce uvedl, že v tomto řízení předložil dokumenty prokazující, že se o terénní úpravy nejedná, žádné rozhodnutí v tomto řízení doposud vydáno nebylo, a neexistuje tak žádné rozhodnutí, z kterého by vyplývalo, že se jedná o terénní úpravy předmětného pozemku. Odkaz žalovaného na rozhodnutí Magistrátu města Plzně ze dne 30. 6. 2014, č. j. MMP/141480/14, v němž je uvedeno, že se jedná o již zahájené terénní úpravy, není podle žalobce přiléhavý, neboť toto rozhodnutí bylo vydáno na základě odvolání žalobce a bylo jím žalobci zcela vyhověno. Zmínka, že se jedná o terénní úpravy, se nachází v odůvodnění rozhodnutí, proti kterému není odvolání přípustné. Řízení tak nemělo být zastaveno ani podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu.

[5] Podle žalobce dále nebyl dán ani důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu spatřovaný žalovaným v tom, že předložená dokumentace není zpracována projektantem, neboť žalobci byla stanovena lhůta k doplnění podkladů do 31. 7. 2015. Závěr žalovaného v rozhodnutí, které bylo žalobci doručeno před vypršením lhůty dne 10. 7. 2015 tak je předčasný. Závěrem žalobce namítl, že jestliže žalovaný řízení zastavil, aniž by byly splněny podmínky § 66 odst. 1 správního řádu, byla mu odepřena možnost bránit se proti rozhodnutí o zastavení řízení odvoláním.

[6] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 30. 12. 2016, č. j. 30 A 105/2015 – 36, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dále žalovanému uložil nahradit žalobci náklady řízení k rukám jeho zástupce. Krajský soud poukázal na skutečnost, že žalobci byla výzvou (usnesením) správního orgánu prvního stupně ze dne 23. 12. 2014 uložena povinnost, aby do 30. 4. 2015 doplnil žádost. Výroková část rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 2. 4. 2015 uložila žalobci povinnost, aby do 31. 7. 2015 doplnil žádost a zároveň stejně jako předchozí výzva obsahovala poučení, že nebudou-li nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno.

[7] Závěr žalovaného, že žalobce do 30. 4. 2015 nedostál povinnosti předložit konkrétní dokumentaci, shledal krajský soud nepodstatný, neboť žalobce byl správním orgánem prvního stupně vyzván k předložení téhož znovu, tentokrát v termínu do 31. 7. 2015. Žalobce se tak mohl právem domnívat, že správní orgán mu stanovil novou lhůtu k předložení dokumentace, tentokrát do konce července. Za takové situace žalovaný pochybil, když o odvolání rozhodl již 10. 7. 2015, tedy před uplynutím lhůty poskytnuté žalobci správním orgánem prvního stupně, neboť žalobce zcela logicky očekával, že má do 31. 7. 2015 možnost správnímu orgánu předložit to, co od něj požadoval. Ze strany žalovaného tak došlo k porušení zásady ochrany legitimního očekávání.

[8] Krajský soud dále dospěl k závěru, že neobstojí ani argumentace žalovaného o dalších důvodech k zastavení řízení, přičemž neposuzoval, zda tyto důvody byly způsobilé pro závěr o zastavení řízení, ale to, v jaké fázi řízení byly žalobci vyjeveny. Podle krajského soudu je podstatné, že žalobce se tyto zásadní závěry dozvěděl až v rozhodnutí, proti němuž se nemohl bránit opravným prostředkem, čímž došlo k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení, která má zamezit vydání tzv. překvapivých rozhodnutí. Další důvody, na základě nichž žalovaný řízení zastavil, proto krajský soud nebral v potaz.

II. Obsah kasační stížnosti

[22] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel v prvé řadě namítal, že krajský soud se nezabýval nejdůležitějším důvodem pro zastavení řízení spočívajícím v částečném provedení terénních úprav, o které je žalobcem žádáno, a nezohlednil tak skutkový stav vyplývající z obsahu správních spisů. Stěžovatel přitom tento svůj závěr řádně odůvodnil, když mimo jiné uvedl, že pokud jsou terénní úpravy již částečně provedeny, nelze je projednávat v územním řízení, ale v režimu podle § 129 odst. 7 stavebního zákona. Skutečnost, že žalobce stav na předmětném pozemku označuje jako dočasnou deponii zeminy, neznamená, že se nejedná o terénní úpravy ve smyslu stavebního zákona. To, zda v době vydání rozhodnutí žalovaného uplynula nebo neuplynula žalobci lhůta pro odstranění vad žádosti, nepovažuje stěžovatel za podstatné na rozdíl od otázky, zda územní řízení za výše zjištěného stavu bylo stále ještě možné vést. Kdyby žalovaný své rozhodnutí vydal po uplynutí lhůty, kterou měl žalobce k dispozici k doplnění žádosti, na věci by se nic nezměnilo, neboť záměr, o který je žádáno v územním řízení již byl částečně realizován. Bylo by v rozporu se zásadou uvedenou v § 6 odst. 2 správního řádu, dle které správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, kdyby žalovaný nechal

žalobce odstraňovat vady žádosti a potom by rozhodl o zastavení řízení s tím, že nemělo být vůbec vedeno. Toto však způsobil svým rozsudkem krajský soud, který upřednostnil možnost doplnění žádosti před samotným smyslem územního řízení, což stěžovatel považuje za nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem.

[23] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda stěžovatel postupoval správně, pokud zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a řízení zastavil.

[27] Podle § 36 odst. 3 správního řádu, *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*

[28] Podle § 90 odst. 4 téhož zákona, *jestliže odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků.*

[29] Z provedené rekapitulace vyplývá, že stěžovatel shledal tři důvody ke zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zastavení řízení. Učinil tak podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, dle kterého řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení, a dále podle písm. g) téhož ustanovení, dle kterého správní orgán řízení zastaví, jestliže se žádost se stala zjevně bezpředmětnou, a písm. h) téhož ustanovení, dle kterého správní orgán řízení zastaví z dalších důvodů stanovených zákonem.

[30] Důvod pro zastavení řízení uvedený v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu spatřoval stěžovatel v tom, že správní orgán prvního stupně ve výzvě ze dne 23. 12. 2014 stanovil žalobci k odstranění vad dokumentace pro vydání rozhodnutí o změně využití území lhůtu do 30. 4. 2015, žalobce žádost dne 18. 3. 2015 doplnil, avšak dokumentace i po tomto doplnění podle stěžovatele vykazovala podstatné nedostatky, na které poukázal

v odůvodnění svého rozhodnutí. Stěžovatel však ve svém rozhodnutí ze dne 10. 7. 2015 zcela opomenul skutečnost, že rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobci stanovena lhůta k doplnění dokumentace do 31. 7. 2015, resp. tuto skutečnost zmínil pouze v části, v níž rekapituloval dosavadní vývoj věci, a dále se jí již nezabýval. Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje s krajským soudem, že stěžovatel pochybil a porušil zásadu legitimního očekávání, když o odvolání rozhodl již 10. 7. 2015, tedy ještě před uplynutím lhůty stanovené žalobci k doplnění jeho žádosti a v době, kdy žalobce stále měl možnost správnímu orgánu předložit to, co od něj požadoval. V posuzované věci tedy nebyl dán důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[31] Stěžovatel dále dospěl k závěru, že předložená dokumentace není zpracována projektantem, což je podle § 86 odst. 5 stavebního zákona důvod pro zastavení řízení, a tedy další důvod uvedený zákonem pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu. K tomuto důvodu Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že souvisí s výše již zmíněným důvodem pro zastavení řízení v tom směru, že stěžovatel rozhodl v době, kdy žalobci stále běžela lhůta k odstranění nedostatků dokumentace pro územní rozhodnutí, v rámci níž mohlo dojít také k odstranění nedostatku spočívajícího podle názoru stěžovatele v tom, že dokumentace nebyla zpracována projektantem. Také v případě tohoto důvodu pro zastavení řízení tudíž platí, že nebyl dán, neboť v době rozhodnutí stěžovatele měl žalobce stále možnost předmětný nedostatek územní dokumentace odstranit. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že s ohledem na zjevnou předčasnost tohoto závěru stěžovatele nemá význam se zabývat tím, zda dokumentace předložená žalobcem vskutku nebyla zpracována projektantem ve smyslu § 86 odst. 5 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že postup stěžovatele nelze ospravedlnit ani jeho poukazem na § 6 odst. 2 správního řádu. Zastavení řízení totiž žalobci v této souvislosti neuspořilo náklady, naopak rozhodnutí stěžovatele mohlo způsobit naopak vznik zbytečných nákladů žalobce, pokud tento na základě výzvy správního orgánu prvního stupně zadal příslušnému autorizovanému projektantovi zpracování dokumentace a musel uhradit odměnu takto pověřeného projektanta.

[32] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že za stěžejní stěžovatel považuje již částečné provedení předmětných terénních úprav, které proto podle stěžovatele nelze projednávat v územním řízení, ale v řízení o nařízení jejich odstranění (příp. dodatečném povolení) podle § 129 odst. 7 stavebního zákona. V tom stěžovatel spatřuje důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. K otázce terénních úprav Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že mezi účastníky řízení je nesporné, že žalobce navážel na předmětný pozemek zeminu. Účastníci řízení se však neshodují v tom, jaký má tato činnost žalobce charakter, neboť stěžovatel ji považuje za terénní úpravy, žalobce naproti tomu za časově omezenou deponii. Tento rozpor v hodnocení charakteru navážení zeminy mezi účastníky řízení se v posuzované věci vyskytuje od samého počátku řízení zahájeného dne 16. 4. 2014 na základě žádosti žalobce o vydání rozhodnutí o změně využití území a žalobce tento závěr správních orgánů zpochybňuje, jak je patrné z prvního usnesení správního orgánu prvního stupně v této věci ze dne 22. 4. 2014, č. j. MMP/088220/14. Naposledy uvedeným usnesením správní orgán prvního stupně územní řízení zastavil z důvodu, že realizace terénních úprav již byla zahájena. Žalobce následně podal odvolání proti tomuto rozhodnutí, v němž mimo jiné uvádí, že není zřejmé, zda se

v dané věci jedná o nepovolené terénní úpravy nebo o realizaci deponie zeminy. Žalovaný dne 7. 7. 2014 na základě odvolání žalobce rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 22. 4. 2014 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (pro procesní vady, ovšem přisvědčil i námitce žalobce, že z nepravomocného rozhodnutí Úřadu městského obvodu P. 10 – L. ze dne 18. 3. 2014, z něhož správní orgán prvního stupně dovozoval realizaci terénních úprav, tento závěr učinit nelze).

[33] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016 - 56, uvedl, že odvolací orgán je sice oprávněn zrušit i procesní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a řízení zastavit, zjistí-li, že k tomu jsou důvody, avšak je povinen si počínat tak, aby jeho rozhodnutí nebylo překvapivé a aby účastníkovi řízení nebyla odňata možnost seznámit se se skutkovými zjištěními správních orgánů, zejména pokud se týkají hmotněprávního posouzení věci, a vyjádřit se k nim. V tomto rozsudku se uvádí: *„Posuzoval-li žalovaný hmotněprávní podmínky vydání stavebního povolení, resp. oprávněnosti vedeného řízení o odstranění stavby sám, nadto v řízení, jehož předmětem bylo odvolání stěžovatelky, které tímto směrem vůbec nevykročilo, odňal stěžovatelce možnost uplatnění námitek, resp. právo na jejich vypořádání, a obrany v jedné instanci. Pokud by totiž k takovým závěrům svědčícím pro zastavení řízení o nařízení odstranění stavby (byť i např. na základě závěrů žalovaného učiněných v odůvodnění rozhodnutí o odvolání proti usnesení o přerušení řízení) dospěl k tomu příslušný stavební úřad, který řízení o nařízení odstranění stavby zahájil, měla by stěžovatelka k dispozici možnost obrany proti zastavení řízení o nařízení odstranění stavby.“*

[34] Stěžovatel zastavil řízení s poukazem na to, že správní orgány zjistily, že žalobce započal s realizací terénních úprav. Nejedná se sice o nové skutkové zjištění, neboť podklady, z nichž vycházel stěžovatel, byly shromážděny již správním orgánem prvního stupně. Posouzení povahy provedených prací však bylo sporné a správní orgán prvního stupně dosud nepřistoupil k jejich hodnocení, ani žalobce nevyzval, aby se s podklady ve spise seznámil a vyjádřil se k nim. Za těchto okolností nebylo možné, aby stěžovatel sám na základě podkladů ve správním spise posoudil spornou hmotněprávní otázku, aniž by poskytl žalobci možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a k závěrům, které z nich dovozuje. Nebylo totiž možné využít výjimku z povinnosti umožnit účastníkům seznámit se s podklady rozhodnutí v odvolacím řízení [Nejvyšší správní soud poukazuje na odborný komentář, podle nějž *„pokud nebudou účastníci řízení vyzýváni, aby se vyjádřili k podkladům rozhodnutí i u dalších způsobů rozhodnutí odvolacího orgánu, tzn. rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. a) a b), resp. § 90 odst. 2 a 4 a § 92 odst. 1, pokud odvolací orgán rozhoduje na základě spisového materiálu shromážděného během řízení na prvním stupni a v průběhu odvolacího řízení k tomu do spisu nepřibyl žádný další podklad.“* (Vedral, J: *Správní řád – komentář*, 2. vyd., Bova Polygon, Praha, 2012, str. 405)].

[35] Jakkoli povinnost seznámit účastníka s podklady rozhodnutí má správní orgán zásadně v případě rozhodování o věci samé (tj. před vydáním rozhodnutí podle § 67 správního řádu), obdobnou povinnost je nutné dovodit pro případ, že správní orgán na základě provedeného dokazování činí hmotněprávní závěry týkající se merita věci v souvislosti s vydáním usnesení, kterým zastavuje řízení (tj. vydává procesní rozhodnutí, kterým se však řízení končí). K tomu je možné opět odkázat na již citovaný komentář J. Vedrala ke správnímu řádu, kde se na str. 406 uvádí: „*Vzhledem ke smyslu a účelu § 36 odst. 3*

(navazujícímu, jak již bylo uvedeno na čl. 38 odst. 2 Listiny) a vzhledem k charakteru procesních rozhodnutí se právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vztahuje jen k rozhodnutí o předmětu řízení. Na druhou stranu je třeba vzít v potaz, že některá rozhodnutí vydávaná ve formě usnesení mohou mít z hlediska účastníků řízení povahu „rozhodnutí ve věci", což je třeba příklad usnesení o zastavení řízení..." Lze tedy dospět k závěru, že vzhledem k dosavadnímu průběhu řízení před správními orgány bylo rozhodnutí stěžovatele pro žalobce překvapivé a že žalobce neměl možnost se seznámit se podklady, na jejichž základě stěžovatel učinil hmotněprávní závěry o povaze navážky, a vyjádřit se k nim. Ze správního spisu ani nevyplývá, že by se žalobce s podklady seznámil jinak, např. formou nahlížení do spisu. Za těchto okolností nemohl stěžovatel rozhodnout o zastavení řízení.

[36] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatele, že krajský soud věc nesprávně posoudil, pokud pro vady řízení rozhodnutí stěžovatele zrušil a věcně se nezabýval otázkou, zda byl dán důvod pro zastavení řízení spočívající v započetí realizace terénních úprav.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[37] S přihlédnutím k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[38] Nejvyšší správní soud zároveň rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce by vůči stěžovateli měl právo na náhradu nákladů řízení, avšak podle obsahu spisu mu žádné náklady v souvislosti s řízením o kasační stížnosti nevznikly. Proto žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 24. května 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu