



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Míluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **CTP Invest, spol. s r. o.**, se sídlem Humpolec, Central Trade Park D1 1571, zastoupeného Mgr. Pavlem Strnadem, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 1, Týnská 12, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem Zlín, tř. Tomáše Bati 21, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2007, č. j. KUZL 58452/2007 ÚP-S, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 4. 2009, č. j. 31 Ca 215/2007 - 128,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2400 Kč k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Pavla Strnada, Ph.D., do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 25. 9. 2007, č. j. KUZL 58452/2007 ÚP-S a současně i rozhodnutí Městského úřadu Valašské Meziříčí, odboru územního plánování, stavebního řádu a regionálního rozvoje (dále jen „stavební úřad“) ze dne 23. 7. 2007, č. j. SR/2486/2005/Ši-330, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Označeným rozhodnutím stavební úřad podle § 60 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, zastavil řízení o žádosti o vydání stavebního povolení podané žalobcem dne 16. 9. 2005 na stavbu „Polyfunkční centrum Masarykova ve Valašském Meziříčí“, a to pro nedoložení výzvy požadovaných dokumentů, bez nichž nebylo možno o žádosti rozhodnout. Stejně tak stěžovatel v odvolacím rozhodnutí vycházel z toho, že nebyly doloženy všechny podklady nezbytné

pro rozhodnutí. Konkrétně vytkl jako překážku vydání stavebního povolení, že z podkladů není zřejmé, zda stavba vyhoví všeobecným požadavkům na provedení stavby ve vztahu k hlukové zátěži a že nebyl odstraněn rozpor mezi podmínkou územního rozhodnutí a projektovou dokumentací ohledně počtu parkovacích míst; v těchto případech by bylo důvodné zamítnutí žádosti. Dále pak vytkl nedostatek žádosti o umístění a povolení navazujících staveb, což brání posouzení stavby jako celku (jde o odlučovač tuku a ropných látek, kabelové rozvody VN, spínací stanice elektro, rozšíření silnice o připojovací pruh a prodloužení středového dělicího ostrůvku včetně úpravy místní komunikace), a dále nedoložení povolení některých staveb podmiňujících stavbu přeložky vodovodního řádu DN 150, chodníku atd. Z těchto důvodů stavební úřad, dle odvolacího orgánu, řízení důvodně zastavil. K výzvám nedoložené podklady neumožnily posouzení podmínek územního povolení ani technických podmínek; takové posouzení je možné jen při existenci podkladů jak ke stavbě hlavní, tak k ostatním objektům, které na sebe musí navazovat. Stavebník přes upozornění opakovaně předkládal podklady neúplné a projektovou dokumentaci s nedostatky.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že závěr opřený o nedoložení požadovaných dokumentů je zjednodušující až formalistický. Poukázal na skutečnost, že odvolací řízení probíhalo v režimu zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý správní řád“) a nikoliv v režimu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový správní řád“), a tedy nikoliv režimu koncentrovaného odvolacího řízení. Odvolací orgán se proto měl z moci úřední zabývat postupem stavebního úřadu při vydání výzev a ukládání povinností na doplnění dokumentace. Zejména druhá výzva ze dne 25. 4. 2007 byla vydána za stavu přerušeného řízení rozhodnutím ze dne 20. 11. 2006, v němž bylo řízení přerušeno se lhůtou k odstranění nedostatků do 31. 6. 2007. V době přerušení řízení nejen neběží lhůty, ale nelze ani činit žádné procesní úkony. Vydání druhé výzvy tak bylo procesním pochybením; navíc neobsahovala lhůtu k odstranění nedostatků s poučením o následcích. Ze srovnání obou výzev je zřejmé, že druhá výzva obsahovala nové požadavky oproti výzvě první (vydání stavebních povolení na související stavby atd.) a některé požadavky, jejichž absence musela být stavebnímu úřadu zřejmá, již před vydáním výzvy první a přesto nebyly její součástí. Druhá výzva tedy podle názoru krajského soudu byla vydána procesně vadně a nešlo o pouhé upřesnění výzvy první, neboť obsahovala i nové požadavky. Splněním požadavků první výzvy se pak správní orgány ani nezabývaly, ve vztahu k hlukové zátěži odvolací orgán hodnotí něco jiného než stavební úřad.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to nedostatek důvodů rozhodnutí. Z textu výzvy vydané stavebním úřadem dne 25. 4. 2007 je zřejmé, o jaké podklady je třeba řízení doplnit, a to proto, aby se stavebník nedomníval, že podklady požadované výzvou ze dne 20. 11. 2006 řádně doložil a výzvu tak splnil. Ve druhé výzvě sice nebyla stanovena lhůta k odstranění vad, ale stavebník musel vědět, že předložení dokladů pro stavební řízení je limitováno nájemní smlouvou. Právě první výzvou mu bylo uloženo doplnit žádost o doklad o právu k pozemkům, na nichž chce stavět. Stěžovatel nesouhlasí s výsledkem porovnání obsahu obou výzev. Projektová dokumentace byla neúplná, proto při první výzvě nebylo možno předem seznat, zda požadované části dokumentace budou předloženy úplné. Stavebník v daném případě zcela podcenil projektovou přípravu a soud se touto skutečností vůbec nezabýval. Není pravdivé tvrzení soudu, že správní orgány hodnotily pouze splnění druhé výzvy. V rozhodnutí o zastavení řízení (str. 3) i v rozhodnutí odvolacím (str. 5) se konstatuje nesplnění požadavků obou výzev navzdory dlouhým lhůtám ke splnění. Absence měření stávající hlukové zátěže z provozu na silnici I/57 byla vadou projektové dokumentace, neboť jediné z doložených výpočtů se dalo soudit, zda bude třeba nějaké opatření proti hluku provádět. Krajský soud v rozsudku vůbec nezmiňuje a nepřihlédl k zásadní skutečnosti, a to nedostatku práva stavebníka k pozemkům, na nichž se mělo stavět. Nájem pozemků totiž

skončil dne 26. 6. 2007 a stavebník sám uvedl, že mu nájemní smlouva nebyla prodloužena. I tato skutečnost byla uvedena jako důvod pro zastavení řízení; k doložení dokladů o vlastnickém nebo jiném právu byl stavebník vyzván první výzvou. Žádost o stavební povolení nebyla dostatečná (§ 58 odst. 2 stavebního zákona) a tato vada sama o sobě je důvodem k zastavení řízení. Z těchto důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti označil stěžovatelem uplatněný kasační důvod za zcela neopodstatněný. Krajský soud svůj rozsudek řádně a přesvědčivě zdůvodnil a opřel jej o zcela zásadní porušení procesních předpisů ve stavebním řízení. Stěžovatel se v kasační stížnosti nijak nevyjádřil k rozhodnému důvodu pro zrušení jeho rozhodnutí - k výzvě z 25. 4. 2007; to znamená, že tento důvod nezpochybňuje. K nedostatku stanovení lhůty k vyhovění výzvě stěžovatel uvádí z právního hlediska irrelevantní argumenty. Druhá výzva k doplnění žádosti byla masivním rozšířením požadavků oproti výzvě první a navíc byla vydána v přerušném řízení. Namítá-li stěžovatel nedoložení práva k pozemkům, upozorňuje žalobce na nepřipustnost námitky neuplatněné v předchozím soudním řízení podle § 104 odst. 4 s. ř. s.; navíc jde o skutečnost uplatněnou po té, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, a tudíž k ní nelze přihlížet ani podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel podal v řízení před krajským soudem obsáhlé vyjádření k žalobě, v němž ovšem na uplynutí doby nájmu neupozornil. K námitce neúplnosti projektové dokumentace poukazuje na skutečnost, že se jednalo o rozsáhlý projekt, u něhož menší nesrovnalosti, jako např. počet parkovacích míst, nemohou být důvodem pro zastavení řízení. Požadavek vydání stavebních povolení na vedlejší a doplňkové stavby dřívě, než je povolena stavba hlavní, považuje žalobce za velmi nestandardní a neodpovídající logice stavebního řízení. Kasační stížnost proto považuje za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně namítá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje v nedostatku jeho důvodů. Jak vyslovil tento soud např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. Vytyká-li stěžovatel krajskému soudu, že se vůbec nezabýval tím, že stavebník podcenil projektovou přípravu a tím, že nebylo doloženo vlastnictví nebo jiný vztah stavebníka k pozemku, nelze mu přisvědčit. Vytykat to ovšem může, záповěď právních a skutkových novot, na kterou poukazuje ve svém vyjádření žalobce, se totiž správního orgánu netýká. Ten totiž neurčuje rozsah a důvody soudního přezkumu, má pouze právo vyjádřit se k žalobním tvrzením.

Krajský soud se zákonností napadených správních rozhodnutí zabývá v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), vyjma případů, kdy je oprávněn z nich vykročit (§ 76 s. ř. s.). Žalobce zjevně a logicky v žalobě nenamítal další důvody, pro které mělo být stavební řízení zastaveno, naopak užitě zpochybňoval. Zkoumal-li tak soud důvody pro zastavení řízení, byl oprávněn a povinen zkoumat jen ty, o které správní orgány svůj závěr opřely a proti nimž žaloba směřovala. Tvrdí-li stěžovatel že důvodem zastavení řízení byl i nedostatek doložení vlastnického či jiného práva k pozemkům, na nichž měla být stavba

realizována, není to pravda. Na zmíněné stránce 3 rozhodnutí stavebního úřadu se sice konstatuje ukončení nájmu k pozemkům, na nichž má být stavba postavena, ovšem jde o část odůvodnění rozhodnutí, v němž je rekapitulován průběh řízení. Teprve v další části je uvedeno, že pro neodstranění nedostatků uvedených ve výzvě ze dne 20. 11. 2006 a upřesněných ve výzvě ze dne 25. 4. 2007 se řízení zastavuje. V následujícím konkrétním výčtu 19ti důvodů pro zastavení řízení pak tento uveden není. V odvolacím rozhodnutí stěžovatele ze dne 25. 9. 2007 na označené straně 5 je pouze vypořádání s odvolací námitkou, která vytýkala, že stavebník nebyl vyzván k odstranění nedostatku týkajícího se ukončení nájemní smlouvy. Odvolací orgán zde pouze uvedl, že v době vydání druhé výzvy bylo stavebníkovi jasné, kdy mu končí nájemní smlouva a měl dostatek času k doplnění podkladů. Z uvedeného nelze dospět k závěru, že nedoložení vlastnického či jiného práva k pozemku bylo důvodem pro zastavení stavebního řízení; nelze proto ani vytýkat krajskému soudu, že tento důvod nevzal v potaz. Stejně tak krajskému soudu nepříslušelo hodnotit, zda stavebník podcenil projektovou přípravu. Bylo věci stavebního úřadu, aby své rozhodnutí v tomto směru konkretizoval a jen v míře v jaké tak učinil, lze jeho rozhodnutí zkoumat.

Pouze tyto kasační důvody lze podřadit námitce nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; její důvodnost Nejvyšší správní soud neshledal. Ostatní důvody polemizují se správností posouzení věci krajským soudem a lze je tedy podřadit kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (*nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*).

V dané věci došlo k zastavení řízení podle § 60 odst. 2 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení stavební úřad zastaví stavební řízení mj. pokud stavebník nedoplnil žádost ve lhůtě stanovené podle odstavce 1 nebo neuvedl dokumentaci do souladu s podmínkami územního rozhodnutí. Odstavec 1 téhož ustanovení právě pro případy, kdy předložená žádost o stavební povolení neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby, určuje postup stavebního úřadu, který musí vyzvat stavebníka, aby žádost v přiměřené lhůtě doplnil, popřípadě aby ji uvedl do souladu s podmínkami územního rozhodnutí, a upozorní jej, že jinak stavební řízení zastaví.

Stavební úřad ve výzvě z 20. 11. 2006 uložil stavebníkovi odstranění určitých nedostatků projektové dokumentace, doložení vlastnického či jiného práva k pozemkům a předložení kladných vyjádření dotčených orgánů. K tomu mu určil lhůtu do 30. 6. 2007 a řízení současně podle § 29 odst. 1 starého správního řádu přerušil. Podle starého správního řádu postupoval důvodně, neboť se jednalo o řízení za jeho účinnosti zahájené (§ 179 odst. 1 nového správního řádu). Podle § 29 odst. 4 starého správního řádu stavební úřad mohl v řízení pokračovat, jakmile pominul důvod přerušení (tedy v případě úplného odstranění všech nedostatků obsažených v první výzvě) nebo po uplynutí stanovené lhůty. Stěžovatel netvrdí, že by vady byly odstraněny, naopak jako důvod pro vydání druhé výzvy uvádí skutečnost, že nedostatky byly odstraněny jen částečně, a proto bylo třeba výzvu upřesnit, aby stavebník nepodlehł domněnce, že vady svými podáními odstranil. Tuto druhou výzvu pak ovšem skutečně vydal v době, kdy bylo řízení přerušeno (dne 25. 4. 2007). Ačkoliv výzvu uvořil slovy, že stavební řízení je nutno „stále doplnit“, požadavky oproti první výzvě výrazně rozšířil, a to z jednostránkového výčtu na třístránkový; zajímavé je, že v této druhé výzvě není požadavek na doložení vlastnického či jiného práva k pozemkům, jakoby tomuto požadavku první výzvy snad již bylo vyhověno. Nejde ani o pouhé upřesnění první výzvy, jak tvrdí stěžovatel a argumentuje nemožností předpokládat při první výzvě, že dokumentace bude doplněna neúplně. Druhá výzva oproti první nově vznáší např. požadavky na nutnost požádat o územní a stavební povolení na související stavby. Tato druhá výzva, ač vznáší nové požadavky na doplnění žádosti

o povolení stavby, neobsahuje žádnou lhůtu ke splnění. Je vyloučeno akceptovat názor stěžovatele, že stavebníkovi byl znám termín skončení nájmu k pozemkům a dovozovat z toho, že si musel být vědom, že lhůta s tímto termínem logicky souvisela. Lhůtu stanovenou první výzvou jistě nelze považovat za nepřiměřenou, ovšem druhá výzva neobsahuje žádnou. Pokud by šlo o pouhé upřesnění první výzvy a bylo v ní uloženo pouze to, co se zatím nepodařilo stavebníkovi plně odstranit, pak by při výslovném uvedení bylo možno akceptovat, že lhůta byla stejná. Za situace, kdy šlo o novou, samostatnou výzvu ukládající odstranění i jiných než původně označených nedostatků, ale k takovému závěru dospět nelze. Přitom rozhodnutí o zastavení řízení stojí na tom, že nebyly splněny požadavky vznesené v obou výzvách a konkretizace neodstraněných nedostatků obsažená v odvolacím rozhodnutí stěžovatele dokonce obsahuje výčet vad odpovídajících až výzvě druhé.

Nebyl tak splněn zákonný předpoklad pro zastavení řízení podle § 60 odst. 2 stavebního zákona a stěžovatel, který byl povinen k odstranění všech vad prvostupňového řízení a rozhodnutí podle § 59 odst. 1 starého správního řádu, tak neučinil a z vadného postupu stavebního úřadu vycházel, jako by vad nebylo. Je nerozhodné, zda žádost o stavební povolení splňovala podmínky stanovené stavebním zákonem pokud stavební úřad nedodržel procesní postup, který zastavení řízení podle zákona musí předcházet. Není tak důvodná ani kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a Nejvyšší správní soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak žalobce měl ve věci úspěch, má proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem. Žalobce je zastoupen advokátem a podal vyjádření ke kasační stížnosti. Soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, která spočívá v odměně za jeden úkon právní služby v částce 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Celkem je tedy žalovaný povinen uhradit žalobci 2400 Kč; k tomu mu byla stanovena přiměřená lhůta.

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

V Brně dne 9. prosince 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu