



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobců: **a) PhDr. M. J., b) Ing. J. J.**, oba zastoupení JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti žalovanému: **Městský úřad Říčany**, se sídlem Melantrichova 2000, Říčany, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně a) proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2012, č. j. 44 A 71/2011 - 50,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

Krajský soud v Praze usnesením ze dne 17. 1. 2012, č. j. 44 A 71/2011 - 50, odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) jako opožděnou žalobu, jíž se žalobci domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného, jež měla spočívat v tom, že žalovaný dosud nerozhodl o jejich žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby a o stavební povolení podané u žalovaného jakožto stavebního úřadu dne 19. 10. 2009 pro stavbu, jež v samotné žádosti nebyla definována. Z příloh k žádosti bylo možné dovodit, že žalobci hodlají vybudovat na pozemcích parc. č. 93, 10/3, 21/1 a 482/1 v k. ú. Louňovice nové oplocení, sklad zahradních potřeb označený jako altán, garáž, cesty, novou vrtanou studnu, provést terénní úpravy, vč. úpravy vodních ploch, a připojit tyto objekty na inženýrské sítě a komunikace.

Krajský soud v předmětném usnesení uvedl, že, jak vyplývá ze správního spisu, zmiňovanou žádostí doručenou žalovanému dne 19. 10. 2009 žalobci hodlali zahájit obě řízení, tj. řízení územní i stavební. Pro samotné zahájení řízení není podle krajského soudu podstatné, že k podání žádosti o stavební povolení žalobci nevyužili k tomu určeného formuláře. Řízení o žádosti je podle krajského soudu zahájeno dnem, kdy žádost (a to případně i žádost vadná)

dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu [§ 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“)]. Na samotné zahájení řízení již nemají vliv další úkony žalovaného učiněné po zahájení řízení, např. odstraňování vad žádosti či vydání usnesení o spojení územního a stavebního řízení. Rovněž skutečnost, že žalobci dne 27. 7. 2010 předložili vyplněný formulář žádosti o stavební povolení, lze ve vztahu k okamžiku zahájení řízení vnímat podle krajského soudu pouze jako doplnění původní žádosti z hlediska její správné formy. Bez významu pro danou otázku zůstává podle názoru krajského soudu i skutečnost, že žalovaný v původním oznámení o zahájení řízení a v pozvání k veřejnému ústnímu projednání uvedl pouze, že byla podána žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby.

Krajský soud připomněl, že podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon. Podle odst. 2 citovaného ustanovení zmeškání lhůty nelze prominout.

Krajský soud dále konstatoval, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), nestanovil lhůty pro vydání rozhodnutí v územním ani stavebním řízení. V souladu s § 192 stavebního zákona se tedy na vydání rozhodnutí v těchto řízeních uplatní lhůty podle § 71 správního řádu. Podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ.

Z citovaného ustanovení podle krajského soudu vyplývá, že v posuzované věci, v níž bylo třeba nařídit ústní jednání, zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula po 60 dnech od podání žádosti, tj. dne 18. 12. 2009. Jelikož žalovaný v této lhůtě v řízení neučinil žádný úkon, který by lhůtu pro vydání rozhodnutí stavěl (neopatřoval stanoviska dotčených orgánů, neodstraňoval vady žádosti, nepřerušoval řízení apod.), vycházel krajský soud z toho, že uvedené datum je určující pro běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby. Přerušoval-li žalovaný po uplynutí lhůty pro vydání svého rozhodnutí řízení, nemůže již tato skutečnost mít vliv na běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby, byť daným postupem mohli být žalobci ovlivněni ve svých úvahách o podání této žaloby. Přerušením správního řízení však lze podle krajského soudu stavět toliko lhůtu pro vydání správního rozhodnutí, nikoli již lhůtu pro podání žaloby.

Krajský soud tedy uzavřel, že lhůta pro podání žaloby uplynula dne 18. 12. 2010, žaloba byla ovšem podána až dne 25. 7. 2011, a je tedy opožděná.

*Obiter dictum* krajský soud poznamenal, že, jak již plyne ze samotného posouzení včasnosti žaloby, o žádosti žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby a o stavební povolení již mělo být rozhodnuto, ať již pozitivně, nebo negativně. Opakované vyzývání k odstranění vad žádosti v rozsahu, jak to činí žalovaný, nemá podle krajského soudu ve správním řízení místa.

Usnesení krajského soudu napadla žalobkyně a) (stěžovatelka) kasační stížností, v níž uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby, neboť má za to, že žaloba byla podána včas.

pokračování

Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu, pokud jde o vztah mezi lhůtou pro vydání správního rozhodnutí a lhůtou pro podání nečinnostní žaloby. Stěžovatelka považuje lhůtu pro podání žaloby za vždy bezprostředně spojenou se lhůtou pro vydání rozhodnutí správního orgánu, přičemž během řízení se může tato lhůta vlivem úkonů účastníků i správního orgánu měnit. Stěžovatelka upozorňuje na to, že podle § 65 odst. 1 správního řádu v případě přerušení správního řízení lhůta pro vydání rozhodnutí přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 správního řádu (pro přerušování řízení), a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušování řízení skončilo. Stěžovatelka má za to, že § 65 odst. 1 správního řádu zakládá zvláštní lhůtu pro vydání správního rozhodnutí oproti obecné úpravě stanovené v § 71 správního řádu, přičemž ze správního řádu ani jiného zákona nevyplývá, že by lhůta obecná měla mít před zvláštní lhůtou přednost. Ani skutečnost, že obecná lhůta pro vydání rozhodnutí uplynula dříve, než nastala skutečnost zakládající běh lhůty zvláštní (tj. v předmětné věci skutečnost, že bylo řízení přerušeno až po uplynutí lhůty 60 dnů od zahájení řízení), nemůže podle stěžovatelky dodržování lhůty uložené správnímu orgánu speciálním ustanovením správního řádu odlišně od obecné lhůty vyloučit se soudního přezkoumání.

V daném případě žalovaný řízení přerušil usnesením ze dne 1. 11. 2010. V jeho odůvodnění žalovaný uvádí, že „*žádost neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby*“. Z toho stěžovatelka dovozuje, že důvody pro přerušování řízení shledává žalovaný parně již od podání žádosti a že tedy lhůta pro vydání rozhodnutí z pohledu žalovaného možná vůbec nezačala běžet. Již z této „neurčitosti“ podle stěžovatelky vyplývá, že nelze oddělovat, jak to učinil krajský soud, běh lhůty pro vydání správního rozhodnutí a běh lhůty pro podání žaloby.

Stěžovatelka má za to, že lhůta pro podání nečinnostní žaloby počíná běžet dnem, kdy marně uplynula lhůta pro vydání správního rozhodnutí, a to bez ohledu na to, kdy tato lhůta počala běžet. Lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 správního řádu neskončí dříve než 15 dnů od skončení přerušování řízení, tzn., že lhůta pro podání žaloby počíná běžet 16. dnem od skončení přerušování a v průběhu této lhůty musí žalobce nejprve vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti ve správním řízení.

Podle stěžovatelky bylo předmětné sloučené územní a stavební řízení přerušeno dne 1. 11. 2010, tedy ještě před uplynutím lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti; přerušování řízení končilo doručením usnesení odvolacího orgánu, tj. Krajského úřadu Středočeského kraje, který dne 22. 4. 2011 usnesení o přerušování řízení zrušil. Žalovanému tak podle stěžovatelky vznikla povinnost rozhodnout do 15 dnů od skončení přerušování, tj. do 7. 5. 2011, lhůta pro podání nečinnostní žaloby tak začala běžet dne 8. 5. 2011. Stěžovatelka podala dne 8. 6. 2011 podnět podle § 80 odst. 3 správního řádu na ochranu proti nečinnosti, který nadřízený správní orgán, tj. Krajský úřad Středočeského kraje, podle stěžovatelky nevyřídil, čímž stěžovatelka vyčerpala prostředky na ochranu proti nečinnosti ve správním řízení. Dne 25. 7. 2011 podala stěžovatelka nečinnostní žalobu; tedy podle jejího názoru se tak stalo dva a půl měsíce po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, a tudíž včas.

Nad rámec již uvedeného stěžovatelka poznamenává, že výklad běhu lhůty podle § 80 odst. 1 s. ř. s., který učinil krajský soud, považuje za nepřijatelný, neboť vnáší systémovou nejistotu do chování účastníků správního řízení. Krajský soud ostatně připouští, že byli žalobci přerušování správního řízení ovlivněni ve svých úvahách o podání nečinnostní žaloby. Ve správním řízení není od účastníků řízení spravedlivé očekávat, že ke každému úkonu použijí kvalifikovanou právní pomoc, a účastník by neměl být svévolnými rozhodnutími či postupy správního orgánu v řízení ovlivňujícími jeho úvahy o vyvolání soudního přezkoumání v konečném důsledku připraven o možnost domoci se této soudní ochrany. Přezkoumání postupu správního

orgánu ve správním soudnictví je vždy svého druhu *ultima ratio* tam, kde již účastníci řízení jiné procesní prostředky v rámci správního řízení nemají k dispozici. Za takovou situaci nelze považovat stav po vydání usnesení o přerušení řízení, v němž je účastník správního řízení poučen o tom, že proti tomu usnesení může podat řádný opravný prostředek (tj. odvolání). V takové situaci nelze od nezastoupeného účastníka očekávat, že při zvažování dalšího postupu v řízení trpícím průtahy bude kvalifikovaně posuzovat takové otázky, jako zda se lze domáhat nečinnostní žalobou uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí v řízení, jež bylo přerušeno, zda má současně s odvoláním proti usnesení o přerušení řízení podat nadřízenému správnímu orgánu podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, či zda je nezbytné obrátit se na soud s nečinnostní žalobou ještě před rozhodnutím odvolacího orgánu o opravném prostředku a riskovat její odmítnutí pro předčasnost apod.

Stěžovatelka tedy navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce b) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s ní plně souhlasí a podporuje návrh stěžovatelky na zrušení napadeného usnesení krajského soudu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byl účastnicí řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Posléze Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Argumentace stěžovatelky se opírá o § 65 odst. 1 poslední větu správního řádu, podle níž lhůta pro vydání rozhodnutí ve věci přestává běžet již dnem, kdy nastal některý z důvodů uvedených v § 64 odst. 1 správního řádu, a neskončí dříve než 15 dnů ode dne, kdy přerušení řízení skončilo. V daném případě vyplývá ze správního spisu, že žalovaný usnesením ze dne 1. 11. 2010, č. j. 61160/2010-MUR/OSÚ/00356, přerušil spojené územní a stavební řízení, zahájené, jak sám žalovaný uvedl, podáním žádosti žalobců dne 19. 10. 2009. Toto řízení bylo přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, tedy současně s výzvou k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu, kterou žalovaný vydal téhož dne pod tímž jednacím číslem. Ve výzvě se uvádí, že předložená žádost neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení navrhované stavby, a proto měl „stavebník“ (míněni žalobci) doplnit dokumentaci podle přílohy č. I vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb do 60 dnů od obdržení této výzvy. Již předtím žalovaný vydal usnesení ze dne 14. 4. 2010, č. j. 22610/2010/OSÚ/00356, jímž ovšem přerušil pouze územní řízení, a současně vyzval žalobce k doplnění pouze žádosti o vydání územního rozhodnutí (k tomu viz dále). I tato výzva byla navíc učiněna, jak konstatoval krajský soud, po uplynutí lhůty 60 dnů ode dne podání žádosti.

Proti usnesení ze dne 1. 11. 2010, č. j. 61160/2010/MUR/OSÚ/00356, podali žalobci odvolání, o němž rozhodl Krajský úřad Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 22. 4. 2011, č. j. 085540/2011/KUSK, tak, že odvoláním napadené usnesení zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání. Nestalo se tak ovšem proto, že by odvolací orgán přisvědčil některé

pokračování

z odvolacích námitek, tedy zejména tomu, že by výzva k doplnění žádosti žalobců byla neoprávněná a že tudíž nebyl ani důvod k přerušení řízení. Odvolací orgán se totiž odvolacími námitkami nezabýval, neboť shledal usnesení žalovaného nepřezkoumatelným vzhledem k tomu, že v něm nebyl dostatečně vymezen předmět řízení. Žalovaný totiž vymezil předmět řízení pouze názvem uvedeným v projektové dokumentaci jako „úprava zahrady na pozemku parc. č. 90“, což podle odvolacího orgánu nekoresponduje s předloženými žádostmi žalobců ani se samotnou projektovou dokumentací. Podle odvolacího orgánu není ani z těchto dokumentů přesně zřejmé, kterých všech staveb se vlastně řízení týká, a toto pochybení musí být nejprve napraveno, aby bylo možné v řízení pokračovat. Rozhodnutí odvolacího orgánu nabylo právní moci dne 12. 5. 2011.

Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že v případě přerušení řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu se pořádková lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu staví v souladu s § 65 odst. 1 správního řádu nikoli až ode dne přerušení řízení či ode dne oznámení výzvy podle § 45 odst. 2 správního řádu k odstranění vad žádosti, která má být ostatně vydána současně s usnesením o přerušování řízení, ale zpětně již ode dne, kdy správnímu orgánu došla daná žádost trpící příslušnými vadami, tedy vlastně od počátku řízení (shodný názor viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 587), a její běh poté pokračuje (v daném případě de facto začíná) až patnáctým dnem ode dne skončení přerušování řízení.

K tomu, aby se tak stalo, je ovšem podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba, aby tato lhůta pro vydání rozhodnutí byla v době přerušování řízení stále zachována, tedy aby nedošlo před přerušování řízení k jejímu marnému uplynutí. Nejvyšší správní soud totiž nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že by § 65 odst. 1 správního řádu zakládal jakousi jinou, „zvláštní“ lhůtu pro vydání rozhodnutí oproti „obecné“ lhůtě podle § 71 správního řádu; § 65 odst. 1 správního řádu, vedle jiných ustanovení správního řádu (např. § 133 odst. 6 a § 136 odst. 6) či zvláštních zákonů, pouze stanoví, za jakých podmínek a po jakou dobu tato zákonem stanovená lhůta pro vydání rozhodnutí během řízení neběží. Je pravdou, že § 65 odst. 1 správního řádu počítá pro případ přerušování řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu s tím, že lhůta pro vydání rozhodnutí se nestaví od okamžiku, který je pro samotnou skutečnost stavění lhůty rozhodný, tedy od okamžiku přerušování řízení, ale s tím, že se tato lhůta staví zpětně od okamžiku podání vadné žádosti, tedy od okamžiku zahájení řízení. Fakticky má tedy přerušování řízení z uvedeného důvodu za následek nikoliv stavění lhůty pro vydání rozhodnutí, ale její přerušování s tím, že tato lhůta počne běžet znovu po uplynutí 15 dnů ode dne skončení přerušování řízení.

I přerušování lhůty ovšem může nastat pouze za jejího běhu, a nikoliv až po jejím skončení. Pokud správní orgán, tak jako žalovaný v předmětné věci, oznámí účastníkům řízení usnesení o přerušování řízení spojené s výzvou k odstranění vad žádosti až po té, kdy došlo k uplynutí lhůty pro jeho rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 3 správního řádu, nemůže mít takové přerušování řízení účinky předvídané v § 65 odst. 1 správního řádu. Jednou uplynulá lhůta se nemůže ani na základě § 65 odst. 1 správního řádu „obnovit“, jak by snad vyplývalo z argumentace stěžovatelky.

Navíc, k uvedenému závěru vedou Nejvyšší správní soud rovněž argumenty, které zčásti uvádí sama stěžovatelka, byť na podporu závěru opačného. Na běh pořádkové lhůty k vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu či podle zvláštního zákona (srov. § 87 odst. 4 a § 112 odst. 3 stavebního zákona, v nyní účinném znění), resp. na její skončení, je navázán počátek běhu procesní lhůty dle § 80 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jejíž zmeškání, jak již bylo konstatováno, nelze prominout (§ 80 odst. 2 s. ř. s.). Počátek lhůty pro podání nečinnostní žaloby proto musí být pro účastníka správního řízení a potenciálního žalobce stanoven jednoznačně, tedy zejména tak, aby v situaci, kdy je nutno

na základě dosavadního průběhu správního řízení dospět k závěru, že lhůta pro vydání rozhodnutí již uplynula, se mohl spolehnout na to, že nyní může během jednoho roku od uplynutí uvedené pořádkové lhůty - a za splnění ostatních procesních podmínek - skutečně podat nečinnostní žalobu. Výklad stěžovatelky by naopak mohl účastníkovi přivodit překvapivou situaci, kdy teprve následně, po přerušení správního řízení, k němuž by došlo již po uplynutí lhůty pro vydání správního rozhodnutí a tedy již za běhu lhůty pro podání nečinnostní žaloby, by došlo k jakémusi „obnovení“ pořádkové lhůty, která by podle tohoto výkladu teprve začala běžet po skončení přerušení správního řízení, což by mohlo vést k závěru, že nečinnostní žaloba případně již řádně podaná před přerušením správního řízení, má být nyní hodnocena jako předčasná. Takový závěr je z hlediska právní jistoty účastníka správního řízení, jemuž má být poskytnuta soudní ochrana před nečinností správního orgánu, nepřijatelný. V dané situaci účastník řízení jistě může podat odvolání proti usnesení správního orgánu o přerušení řízení, jak učinili žalobci v předmětné věci, což ovšem nic nemění na tom, že lhůta pro podání nečinnostní žaloby již počala běžet uplynutím lhůty pro rozhodnutí správního orgánu a že prostředkem ve správním řízení, který je zásadně nutno vyčerpat před podáním nečinnostní žaloby a vůči němuž je soudní ochrana před nečinností správního orgánu subsidiární, je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 poslední věty správního řádu (§ 79 s. ř. s. – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100, publikovaný pod č. 1683/2008 Sb. NSS), a nikoliv odvolání proti usnesení o přerušení správního řízení.

Jen na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že procesní situaci v předmětné věci nutno lišit od případu, který posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2011, č. j. 2 Ans 11/2011 – 95, dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), přičemž judikoval, že za situace, kdy marně uběhla lhůta k podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu a teprve poté bylo vydáno správní rozhodnutí, které bylo následně zrušeno odvolacím orgánem, počíná správnímu orgánu prvního stupně běžet nová lhůta pro vydání rozhodnutí dle § 71 správního řádu a žalobci se tak, v případě opakované nečinnosti správního orgánu, otevírá nová lhůta k podání žaloby dle § 79 s. ř. s. a předchozí marné uplynutí lhůty k podání tohoto typu žaloby na to nemá vliv. V uvedeném případě totiž správní orgán rozhodnutí vydal, byť po lhůtě k tomu určené, ovšem toto rozhodnutí bylo následně odvolacím orgánem zrušeno a věc byla správnímu orgánu prvního stupně vrácena k novému projednání, tedy konsekventně, pro jeho nové rozhodnutí musela počít běžet pořádková lhůta nová a případně, pokud by v dalším řízení opětovně došlo k nečinnosti, otevřel by se prostor pro novou nečinnostní žalobu (k tomu srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009 – 82, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). V nyní posuzované věci ovšem žalovaný dosud žádné meritorní či jiné konečné rozhodnutí v řízení nevydal, není tedy možné, aby táž pořádková lhůta pro jeho rozhodnutí, kterou nechal, vzhledem k tomu, že nevydal včas rozhodnutí o přerušení řízení spojené s výzvou k odstranění vad žádosti, uplynout, byla znovu „obnovena“ a ovlivnila běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitky stěžovatelky důvodnými, nad jejich rámeček pouze pro úplnost dodává, že krajský soud rovněž správně vycházel z toho, že nejen územní, ale i stavební řízení v dané věci bylo skutečně zahájeno již žádostí žalobců „o vydání rozhodnutí o umístění stavby a o stavební povolení“, doručenou žalovanému dne 19. 10. 2009, byť je tato žádost podána pouze na formuláři určeném pro žádost o vydání územního rozhodnutí.

Je pravdou, že § 110 stavebního zákona stanoví pouze základní obsah a přílohy žádosti o stavební povolení s tím, že podle odst. 5 tohoto ustanovení má obsahové náležitosti této žádosti, jakož i rozsah a obsah projektové dokumentace stanovit prováděcí předpis. Tím byla vyhláška č. 526/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona ve věcech stavebního řádu, jež v § 4 stanovila, že žádost o stavební povolení stavebník podává

pokračování

na předepsaném formuláři, jehož obsahové náležitosti byly stanoveny v příloze č. 2 k této vyhlášce. Podle § 196 odst. 1 stavebního zákona přitom ohlášení, žádosti, návrhy a další podání podle tohoto zákona, pro která prováděcí právní předpis určuje formuláře, lze činit pouze na těchto formulářích, a to i v elektronické podobě opatřené elektronickým podpisem (toto ustanovení se vztahuje rovněž na žádost o vydání územního rozhodnutí podle § 86 stavebního zákona, k níž také příslušná vyhláška předepisuje zvláštní formulář).

Žádost o stavební povolení podaná žalobci dne 19. 10. 2009 společně s žádostí o vydání územního rozhodnutí tedy od počátku trpěla mj. tou vadou, že nebyla podána na předepsaném formuláři. To ovšem, jak správně konstatoval krajský soud, neznamená, že nebyla způsobilá zahájit stavební řízení. I tato vada žádosti měla vést žalovaného k tomu, aby podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzval již v rámci běžícího řízení žalobce, aby vady žádosti ve stanovené lhůtě odstranili, poučil je o následcích neodstranění těchto nedostatků a případně současně z toho důvodu přerušil řízení (nyní ve vztahu k žádosti o stavební povolení viz přímo § 111 odst. 3 stavebního zákona, v aktuálním znění, a obdobně ve vztahu k žádosti o vydání územního rozhodnutí - § 86 odst. 5 stavebního zákona, v aktuálním znění).

Nutno připustit, že se v odborné literatuře vyskytuje rovněž opačný názor, podle něhož žádost o stavební povolení či o vydání územního rozhodnutí, která není podána na předepsaném formuláři, představuje úkon, který není vůbec možné považovat za žádost způsobilou zahájit správní řízení, a stavební úřad by tedy měl podle správního řádu [srov. § 43 odst. 1 písm. a) správního řádu] věc usnesením odložit (viz Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T. Tunka, M., Vobrátilová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 214).

Naproti tomu ovšem jiné dostupné komentáře ke stavebnímu zákonu shodně považují nepodání žádosti o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení za vadu, k jejímuž odstranění má stavební úřad v již takto zahájeném řízení žadatele vyzvat (viz Hegenbart, M., Sakař, B. a kol. *Stavební zákon – komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 210, 310 a 476; Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: *Stavební zákon-online komentář*. 2. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2013). Rovněž výše citovaný komentář ke správnímu řádu (Vedral, J., op. cit., s. 476 a 477) uvádí, že některé zákonné úpravy mohou obsahovat odchylky od obecného způsobu zahájení řízení podle § 44 správního řádu a například výslovně stanovit, že správní řízení je zahájeno až dnem, kdy správnímu orgánu dojde bezvadný návrh. Takové případy, které prolamují obecnou zásadu, podle níž je řízení zahájeno podáním žádosti, i když nemá všechny zákonem stanovené náležitosti, však musí být podle citovaného autora výslovně stanoveny zákonem.

Rovněž Nejvyšší správní soud má za to, že pokud by podání žádosti o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení jiným způsobem než na stanoveném formuláři nemělo mít za následek zahájení správního řízení, musel by tento jiný procesní režim zákon výslovně stanovit (viz nad rámec příkladů uváděných v citovaném komentáři např. § 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), což ovšem § 196 stavebního zákona ani jiné zákonné ustanovení nečiní. V takovém případě je nutno vycházet z toho, že každý úkon účastníka správního řízení má být v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzován podle svého obsahu, nikoliv formy. Je-li tedy z obsahu podání zjevné, že jím účastník žádá o vydání územního rozhodnutí či o stavební povolení, je třeba ho za takovou žádost považovat, byť není podána na stanoveném formuláři. Jedná se tedy o žádost sice vadnou, ale přesto způsobilou zahájit správní řízení.

V daném případě tedy bylo územní i stavební řízení zahájeno již podáním žádosti žalobců dne 19. 10. 2009 a od tohoto data také běžela a marně uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí

žalovaného, a to bez ohledu na to, že žalovaný v původním oznámení o zahájení řízení a v dalších úkonech vycházel mylně z toho, že je vedeno pouze územní řízení, a že ke spojení územního a stavebního řízení přistoupil a tuto skutečnost účastníkům řízení oznámil až po té, kdy dne 27. 7. 2010 obdržel doplnění žádosti žalobců o stavební povolení na předepsaném formuláři.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci, formálně vzato, úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů řízení vůči stěžovatelce, z obsahu spisu však plyne, že mu žádné náklady nevznikly.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 12. dubna 2013

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.  
předsedkyně senátu