**K ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění**

**Zastavení řízení z důvodu, že žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádostí, které brání pokračování v řízení**

Tento právní názor, resp. spíše stanovisko Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad (dále také jen „zdejší odbor“) je **zaměřeno na změnu v postupu při posuzování žádosti** o stavební povolení (příp. též žádosti o dodatečné povolení stavby) v případě, že žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání v pokračování řízení. **Ke změně došlo v důsledku rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2014 č.j. 57 A 49/2013-91,** kterým bylo zrušeno rozhodnutí zdejšího odboru a věc byla vrácena k dalšímu řízení.

Dle ustálené praxe a dosud platné právní interpretace při posouzení obsahu žádosti o stavební povolení stavební úřad v případě, že žádost neobsahovala požadované náležitosti, vyzval stavebníka k doplnění požadovaných podkladů a řízení o žádosti usnesením přerušil. Nedoložení povinných podkladů se vždy považovalo za podstatnou vadu žádosti, pro kterou nebylo možné pokračovat v řízení, tzn., že bylo důvodem k zastavení předmětného řízení ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

V současné době se na základě výše uvedeného rozsudku Krajského soudu v Plzni změnil ve věci posuzování obsahu žádosti žadatele právní názor.

Podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.

Zastavením stavebního řízení odkazem na ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu dochází k procesnímu skončení věci, aniž by se správní orgán žádostí věcně zabýval, tj. zejména posuzoval, zda zde jsou či nejsou splněny všechny podmínky pro vydání stavebního povolení. Podmínkami pro postup podle uvedeného ustanovení je existence podstatné vady žádosti, která brání jejímu věcnému projednání, a současně její neodstranění v určené lhůtě.

Podle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu, nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. 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). Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona, pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se doručuje pouze stavebníkovi.

Pokud jde o základní náležitosti žádosti, ustanovení § 45 odst. 1 správního řádu stanoví, že žádost musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Žadatel je dále povinen označit další jemu známé účastníky. Na základě ustanovení § 37 odst. 2 správního řád musí být z podání patrno, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Fyzická osoba uvede v podání jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování podle § 19 odst. 3. V podání souvisejícím s její podnikatelskou činností uvede fyzická osoba jméno a příjmení, popřípadě dodatek odlišující osobu podnikatele nebo druh podnikání vztahující se k této osobě nebo jí provozovanému druhu podnikání, identifikační číslo osob a adresu zapsanou v obchodním rejstříku nebo jiné zákonem upravené evidenci jako místo podnikání, popřípadě jinou adresu pro doručování. Právnická osoba uvede v podání svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování. Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.

Pokud jde o náležitosti žádosti o stavební povolení, ustanovení § 110 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů stanoví, že žádost o stavební povolení obsahuje identifikační údaje o stavebníkovi, o pozemku, základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, údaj o tom, kdo bude stavební záměr provádět, a vyjádření vlastníka sousední nemovitosti, je-li třeba, aby umožnil provedení stavebního záměru ze své nemovitosti; u dočasné stavby rovněž dobu jejího trvání a návrh úpravy pozemku po jejím odstranění. Ustanovení § 110 odst. 5 stavebního zákona pak ohledně obsahových náležitostí žádosti o stavební povolení odkazuje na prováděcí předpis.

Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 503/2006 Sb., která v ustanovení § 18b stanoví, že žádost o stavební povolení stavebník podává na formuláři, jehož obsahové náležitosti jsou stanoveny v příloze č. 9 této vyhlášky. K žádosti se připojují přílohy uvedené v části B přílohy č. 9 citované vyhlášky. Vzhledem k tomu, že v části B jsou uvedeny toliko přílohy, je nezbytné náležitosti žádosti o vydání stavebního povolení hledat v části A přílohy č. 9. Zde je stanoveno, že je nezbytné uvést

1. Identifikační údaje stavebního záměru,
2. Identifikační údaje stavebníka,
3. Jak stavebník jedná,
4. Údaje o stavebním záměru a jeho popis,
5. Doba trvání stavebního záměru a návrh úpravy pozemku po jeho odstranění,
6. Údaje o místu stavebního záměru,
7. Údaje o zhotoviteli stavebního záměru
8. Předpokládaný termín zahájení a dokončení stavebního záměru,
9. Orientační náklady na provedení stavebního záměru,
10. Užití sousedního pozemku.

Dále následuje již jen prostor pro datum a podpis žádosti.

Shora uvedené údaje pod I až X je nutné považovat za „*předepsané náležitosti*“ žádosti o stavební povolení.

Při výkladu ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je třeba si uvědomit, že vyplněním žádosti o stavební povolení stavebník plní svoji **povinnost tvrzení**. Přiložením dokladů k žádosti pak plní svoji **povinnost důkazní**. **Důsledkem neunesení důkazního břemene, tj. neprokázáním tvrzeného nároku, může být, neleží-li v konkrétním případě břemeno důkazní na správním orgánu, pouze a jen nedůvodnost žádosti.**

Stavebním úřadem vytýkané „*nedoložení podkladů*“ proto nemůže být vůbec považováno za vadu žádosti, natož za podstatnou vadu žádosti, která by odůvodňovala zastavení řízení.

Obsah věcného zabývání se žádostí, tj. posuzování, zda zde jsou či nejsou splněny všechny podmínky pro vydání stavebního povolení, vymezuje ustanovení § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Stavební úřad přezkoumá podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda

a) projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, nebylo-li ve věci vydáno územní rozhodnutí nebo územní opatření, popřípadě nebyl-li vydán územní souhlas, územním rozhodnutím nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nahrazující anebo územním souhlasem, popřípadě s regulačním plánem v rozsahu, ve kterém nahrazuje územní rozhodnutí, a v případě stavebních úprav podmiňujících změnu v užívání stavby její soulad s územně plánovací dokumentací,

 b) projektová dokumentace je úplná, přehledná, a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu,

 c) je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem,

 d) předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány.

Stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby.

**Přistoupí-li stavební úřad k přezkoumání podané žádosti a připojených podkladů z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a k ověření v ustanovení § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona uvedených skutečností, přistupuje k věcnému projednání žádosti. Výsledkem tohoto přezkoumání a ověření pak nemůže být nic jiného než vyhovění žádosti nebo její zamítnutí**. Tomu ostatně nepřímo svědčí i znění ustanovení § 111 odst. 3 stavebního zákona, které s nevyhověním výzvě, na rozdíl od ustanovení § 37 odst. 3 a § 45 odst. 2 správního řádu, nespojuje nutně důsledek zastavení řízení.

Názor krajského soudu byl v podstatě potvrzen Ministerstvem vnitra (dále jen „MV“), na které jsme se po obdržení rozsudku soudu také obrátili, jako na ústřední správní orgán, do jehož působnosti spadá problematika správního řádu.

Již však nebylo zodpovězeno a předmětný rozsudek krajského soudu také nestanovil, dle kterého konkrétního ustanovení zákona má být taková žádost zamítnuta. **Hlavním problémem tedy je, že chybí zákonné zmocnění, na základě kterého by stavební úřad žádost zamítl.** Dle názoru MV „*V případě řízení podle stavebního zákona bude tedy nutné zamítnutí žádosti opřít vždy o konkrétní ustanovení tohoto zákona.“*. Stavební zákon však konkrétní ustanovení tohoto zákona postrádá. Z těchto důvodů a vzhledem k Listině základních práv a svobod, dle které lze „státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“ a dále platné zásady našeho právního řádu „lex specialis derogat generali“ (zvláštní právní úprava má přednost před normou subsidiární) a především pak z důvodu, že jsme byli nuceni v souladu s právním názorem krajského soudu ve věci znovu rozhodnout, dospěl zdejší odbor k závěru:

**Vzhledem k absenci výslovného ustanovení, dle kterého by se takto posuzovaná žádost měla zamítnout, důsledkem neunesení důkazního břemene ve stanovené lhůtě, tj. neprokázáním tvrzeného nároku, může být pouze a jen nedůvodnost žádosti, resp. její zamítnutí ve smyslu ustanovení § 115 stavebního zákona, tedy analogicky dle stejného ustanovení, podle kterého se stavba povoluje.**

Z důvodu, že stavební úřady v kraji převážně postupují dle stávající zavedené praxe, tedy v případě nedoplnění žádosti ve stanovené lhůtě řízení zastaví, jsme nuceni v popisovaných případech rozhodnutí s ohledem na rozsudek Krajského soudu v Plzni rušit a vracet k novému projednání. K tomuto postupu vede ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, zakotvující zásadu rovného přístupu k dotčeným osobám a zásadu předvídatelnosti („aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“). Správním řádem je touto zásadou zdůrazněn význam soudní judikatury, jako regulátora rozhodovací činnosti správních orgánů.

S ohledem na výše uvedené a z důvodu naplnění základní zásady správního řízení, zásady rychlosti a hospodárnosti řízení, proto **doporučujeme respektovat toto stanovisko zdejšího odboru.**

**ZÁVĚR:**

* Zastavením stavebního řízení odkazem na ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu **dochází k procesnímu skončení věci**, aniž by se správní orgán žádostí věcně zabýval, tj. zejména posuzoval, zda zde jsou či nejsou splněny všechny podmínky pro vydání stavebního povolení. **Podmínkami pro postup podle uvedeného ustanovení je existence podstatné vady žádosti, která brání jejímu věcnému projednání, a současně její neodstranění v určené lhůtě.**
* **Přistoupí-li stavební úřad k přezkoumání podané žádosti a připojených podkladů z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a k ověření v ustanovení § 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona uvedených skutečností, přistupuje k věcnému projednání žádosti. Výsledkem tohoto přezkoumání a ověření pak nemůže být nic jiného než vyhovění žádosti nebo její zamítnutí**.
* **Vzhledem k absenci výslovného zákonného ustanovení,** dle kterého by se takto posuzovaná žádost měla zamítnout, důsledkem neunesení důkazního břemene ve stanovené lhůtě, **tj. neprokázáním tvrzeného nároku, může být pouze a jen nedůvodnost žádosti, resp. její zamítnutí ve smyslu ustanovení § 115 stavebního zákona, tedy analogicky dle stejného ustanovení, podle kterého se stavba povoluje.**

*Poznámka na závěr:*

*Forma rozhodnutí, tedy rozhodnutí o zastavení řízení či rozhodnutí o zamítnutí žádosti (rozhodnutí ve věci), se zdá na první pohled pro účastníka v dané věci v řízení nepodstatná. V případě stavebního povolení tak účastník řízení nemá ani v jednom případě ve věci úspěch.*

***S otázkou formy rozhodnutí však spojuje správní judikatura právní důsledky****, možnost uplatnit opravné prostředky, jak řádné tak mimořádné. Např. obnova řízení se vztahuje právě jen k rozhodnutí meritornímu, „rozhodnutí ve věci.“ Při nesprávné formě rozhodnutí tak může být účastník řízení zkrácen na svých zákonných právech.*