**Postup stavebního úřadu v případech, kdy je zjevné, že podaná žádost bude zamítnuta**

Tento právní názor Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru stavební úřad (dále jen „zdejší odbor“) je vydáván za účelem vysvětlení, jak by měl stavební úřad postupovat v případech, kdy je již z podané žádosti zjevná skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Případně pokud je vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět (to může být přiloženo buď přímo k žádosti, nebo vydáno v průběhu řízení). Je zřejmé, že podaná žádost bude zamítnuta, otázkou ovšem je, zda lze takovou žádost bez dalšího zamítnout, nebo zda musí být o zahájení řízení vyrozuměni všichni účastníci řízení a zda jim má být před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k jeho podkladům.

Uvedenou problematiku upravují zejména následující ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“):

V § 44 odst. 1 správního řádu je uvedeno: *„Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen „žádost“), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.“*

Podle § 47 odst. 1 správního řádu platí: *„O zahájení řízení je správní orgán povinen uvědomit bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky.“*

V § 36 odst. 3 správního řádu je uvedeno: *„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.“*

V § 51 odst. 3 správního řádu je stanoveno: „*Je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“*

Dále podle § 149 odst. 3 správního řádu platí: „*Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“*

Protože výklad výše uvedených ustanovení není jednoznačný, byl přijat Závěr č. 99 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011 (dále jen „Závěr č. 99“), v němž se uvádí:

***„Pokud je k žádosti přiloženo závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu zamítne. Pokud je z žádosti zjevná skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu zamítne. Pokud není žádost bezvadná, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a v případě, že řízení nezastaví nebo nebude postupovat podle § 51 odst. 3 nebo § 149 odst. 3 správního řádu, žádost projedná.***

***Správní orgán může žádost zamítnout nebo řízení zastavit, aniž by postupoval výše popsaným způsobem, pokud je v konkrétním případě zjevné, že rozhodnutím ani jemu předcházejícím postupem správního orgánu nemohou být dotčena práva nebo oprávněné zájmy účastníků řízení odlišných od žadatele.“***

Dle Závěru č. 99 lze vycházet z toho, že podáním žádosti je podle § 44 správního řádu řízení zahájeno. To platí rovněž v případě, že je k podané žádosti přiloženo závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět (nejedná se nutně o jakékoliv negativní stanovisko, viz Vedral, J.: Správní řád, komentář, BOVA Polygon, Praha 2006, str. 834 a násl.), anebo je již z žádosti zjevná skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět. Protože je podáním žádosti řízení zahájeno, je nutné ve smyslu § 47 odst. 1 správního řádu oznámit zahájení řízení všem známým účastníkům řízení. Pokud by správní orgán takto nepostupoval, nebylo by účastníkům řízení umožněno uplatňování jejich práv a oprávněných zájmů v řízení (viz § 4 odst. 4 správního řádu) a v případě odvolacího řízení by se o probíhajícím řízení dozvěděli až na základě podaného odvolání podle § 86 odst. 2 správního řádu. Na výše uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že žádosti nelze vyhovět, neboť nevyhověním žádosti by mohla být dotčena práva a oprávněné zájmy i jiného účastníka řízení nežli žadatele. Nelze vyloučit, že například zájem účastníka územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), bude shodný se zájmem žadatele a tento účastník tak bude zamítnutím žádosti dotčen.

Podle Závěru č. 99 má však takový postup smysl pouze v případech, kdy mohou být účastníci řízení dotčeni na svých právech nebo oprávněných zájmech nejen rozhodnutím, kterým správní orgán žádosti vyhoví, ale též rozhodnutím o zamítnutí žádosti. V ostatních případech, kdy je zjevné, že práva nebo oprávněné zájmy těchto účastníků řízení nemohou být zamítnutím žádosti dotčeny, by byl takový postup přehnaně formalistický. V těchto případech tedy správní orgán může žádost zamítnout, aniž by o jejím podání uvědomil ostatní jemu známé účastníky řízení a dal jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí.

Je proto povinností stavebního úřadu posoudit, zda mohou být zamítnutím žádosti dotčeni na svých právech či oprávněných zájmech též jiní účastníci řízení mimo žadatele. Je-li např. podána žádost o územní rozhodnutí, přičemž záměr žadatele je v rozporu s vydaným územním plánem, stavební úřad musí nejprve posoudit, zda mohou být zamítnutím žádosti nějak dotčeni na svých právech či oprávněných zájmech též jiní účastníci řízení kromě žadatele. **Pokud stavební úřad dojde k závěru, že ostatní účastníci dotčeni být nemohou, nebude v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu provádět další dokazování a může podanou žádost bez dalšího zamítnout podle § 92 odst. 2 stavebního zákona, musí však řádně odůvodnit, jak dospěl k závěru, že práva či oprávněné zájmy ostatních účastníků řízení nemohou být zamítnutím žádosti nijak dotčeny.** Jestliže ale stavební úřad usoudí, že zamítnutím žádosti by ostatní účastníci mohli být dotčeni, nebude sice v souladu s § 51 odst. 3 správního řádu provádět další dokazování, ale nemůže bez dalšího žádost zamítnout. V takovém případě **stavební úřad vyrozumí účastníky o zahájení řízení (vyrozumění účastníků o zahájení řízení nelze považovat za úkon v rámci dokazování) a dále jim dá podle § 36 odst. 3 správního řádu před vydáním rozhodnutí možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí.**

Zdejší odbor se v této souvislosti zabýval též otázkou, jak by měl stavební úřad postupovat v případě, kdy je až v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět. Podle stanoviska Veřejného ochránce práv č. j. 5961/2012/VOP ze dne 20. 4. 2015 **má účastník řízení právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu) i v tom případě, kdy je podkladem rozhodnutí závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět.** Pokud žadatel podá žádost o vydání rozhodnutí a aniž by se mohl do řízení nějak zapojit, obdrží zamítavé rozhodnutí, není takové rozhodnutí podle názoru Veřejného ochránce práv zřejmě v souladu s právními předpisy. Podle § 36 odst. 3 správního řádu platí: *„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.“* Ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu ani § 149 odst. 3 správního řádu však nevylučují aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu *(„nestanoví-li zákon jinak“).* Stavební úřad tedy může ukončit dokazování, avšak má povinnost před vydáním konečného rozhodnutí dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se ke shromážděným podkladům rozhodnutí s tím, že ukončil dokazování.

Shodný názor vyjádřil i Městský soud Praha v rozsudku č. j. 10 A 70/2012 – 41 ze dne 23. 7. 2012. Soud konstatoval, že **z § 149 odst. 3 správního řádu nelze dovodit, že by zároveň vylučoval aplikaci § 36 odst. 3 citovaného zákona. Obdrží-li tedy správní orgán závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí sice žádné další dokazování, ale to neznamená, že by mohl bez dalšího ihned vydat zamítavé rozhodnutí ve věci samé. I v takovém případě je třeba dát žadateli prostor, aby se ještě před vydáním rozhodnutí seznámil se závazným stanoviskem a vyjádřil se k němu.** Soud tento rozsudek odůvodnil tím, že žalobce mohl na základě jemu známých faktů důvodně očekávat, že jeho žádosti bude vyhověno. Zamítavé rozhodnutí pro něj za této situace muselo nutně být překvapivé a důvody, které k zamítnutí jeho žádosti vedly, se dozvídal teprve postupně a až následně po vydání rozhodnutí. Takový stav je zcela zjevně v rozporu s právem na spravedlivý proces a znamená tedy podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V případě, že je v průběhu řízení vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, je toto stanovisko novým podkladem pro rozhodnutí. Zdejší odbor proto doporučuje stavebním úřadům, abyv takovém případě **dali před vydáním rozhodnutí žadateli i ostatním účastníkům řízení možnost vyjádřit se podle § 36 odst. 3 správního řádu k podkladům pro rozhodnutí, tedy i k vydanému závaznému stanovisku.**