



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Olgy Stránské a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně:

Ing. V. T.,
bytem X,
zastoupená advokátkou Mgr. Annou Dokoupilovou,
se sídlem Krohova 2354/50, 160 00 Praha 6,

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje,
se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5,

za účasti

osob zúčastněných na řízení:

1) J. H.,
bytem X,
2) Ing. M. S,
bytem X,
oba zastoupeni advokátkou Mgr. Annou Dokoupilovou,
se sídlem Krohova 2354/50, 160 00 Praha 6,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2016, č. j. 156779/2016/KUSK, sp. zn. SZ 141672/2016/KUSK REG/Bu,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), doručenou Krajskému soudu v Praze dne 4. 1. 2017, domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví, jímž žalovaný zamítl její odvolání proti usnesení Magistrátu města Kladna, odbor výstavby (dále jen „stavební úřad“), ze dne 7. 7. 2016, č. j. OV/3288/14-81/Br, sp. zn. Výst./3288/14/328/Br, a toto rozhodnutí potvrdil. Tímto usnesením stavební úřad zastavil územní řízení na přístavbu administrativní budovy k hale a rekonstrukci stávající haly (dále jen „stavba“) na pozemcích p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X, p. č. X a p. č. X v katastrálním území B..
2. Touž žalobou se žalobkyně domáhala zrušení opatření obecné povahy č. 1/2015/OOP o stavební uzávěře, vydané usnesením Zastupitelstva města B. dne 27. 5. 2015 (dále jen „stavební uzávěra“). Usnesením ze dne 11. 8. 2017, č. j. 50 A 1/2017-69, soud vyloučil řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí k samostatnému projednání. Návrh na zrušení opatření obecné povahy soud projednal pod sp. zn. 50 A 1/2017 a rozsudkem ze dne 8. 9. 2017, č. j. 50 A 1/2017-77, jej zamítl.
3. Žalobkyně v úvodu žaloby shrnuje skutkový stav a uvádí, že dne 30. 7. 2014 podala spolu s osobami zúčastněnými na řízení (spolu s ní podílovými spoluvlastníky uvedených pozemků) žádost o umístění stavby. Stavební úřad jí dne 25. 2. 2015 vyhověl a rozhodl o umístění stavby. Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání (účastníky řízení odlišnými od žalobkyně a osob zúčastněných na řízení). Než o věci rozhodl žalovaný jakožto odvolací správní orgán, vstoupila dne 27. 5. 2015 v účinnost stavební uzávěra, která zapovídá stavební činnost mj. na předmětných pozemcích. Dne 16. 12. 2015 žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu s ohledem na stavební uzávěru zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stavební úřad usnesením ze dne 7. 7. 2016 územní řízení zastavil, protože žalobkyně nedoložila souhlas s udělením výjimky ze stavební uzávěry. Žalobkyně se proti tomuto usnesení odvolala. Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání zamítl a usnesení stavebního úřadu potvrdil.
4. Žalobkyně má za to, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Žalovaný nepostupoval podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), který odvolacímu správnímu orgánu ukládá přezkoumat soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Žalovaný naopak uvedl, že s ohledem na to, že rozhodnutí stavebního úřadu se týkalo zastavení řízení, považuje za relevantní pouze ty odvolací námitky, které směřují do zastavení řízení, a s ostatními námitkami se vůbec nevypořádal. Odmítl se tak zabývat námitkou žalobkyně, že v předchozím řízení nebyla dodržena lhůta pro předání spisu odvolacímu orgánu podle § 88 odst. 1 správního řádu (pokud by byla lhůta dodržena, odvolací řízení by proběhlo ještě před vydáním stavební uzávěry). Dále opominul námitku vnitřní rozpornosti rozhodnutí ze dne 16. 12. 2015, v němž se odpůrce měl zabývat námitkami odvolatelů, dospěl však k závěru, že důvodem zrušení původního pozitivního územního rozhodnutí ze dne 25. 2. 2015 je výhradně existence stavební uzávěry. Tím, že žalovaný odmítl některé žalobní námitky jako irelevantní, aniž by je vypořádal, zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci ze dne 22. 1. 2014, č. j. 59 A 77/2013-26).
5. Dále žalobkyně poukazuje na to, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí bez bližšího odůvodnění konstatoval, že stavební uzávěra představuje veřejný zájem. Tento pojem přitom v zákoně není nikde definován a z ustálené judikatury Ústavního soudu

plyne, že zjišťování veřejného zájmu v konkrétní věci je právě úlohou správních orgánů, kteří musí své závěry, proč v dané věci spatřují veřejný zájem či nikoli, patřičně zdůvodnit. Podle žalobkyně nelze veřejný zájem zaměňovat se zájmem většiny. I pokud dojde správní orgán k závěru, že veřejný zájem je v konkrétní věci dán, je třeba vážit, zda opodstatňuje zásah do ústavně garantovaného práva jednotlivce. Žalobkyně uzavírá, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí neobsáhl úvahu, proč v dané věci spatřuje veřejný zájem. To je další důvod, proč je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

6. Žalobkyně poukazuje také na to, že dvakrát žádala Zastupitelstvo města B. o udělení výjimky ze stavební uzávěry (dne 26. 1. 2016 a 15. 3. 2016), avšak ani jedné její žádosti nebylo vyhověno. Odůvodnění těchto rozhodnutí o výjimce jsou podle žalobkyně nedostatečná.
7. Konečně žalobkyně namítá, že napadené rozhodnutí je založeno na nezákonné stavební uzávěře.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě rekapituluje průběh řízení o žádosti žalobkyně o umístění stavby, v rámci něhož uvádí, že spis, který byl podkladem pro rozhodnutí vydané dne 16. 12. 2015, obdržela oprávněná úřední osoba (pracovník žalovaného) až dne 20. 11. 2015. Dále žalovaný uvádí, že předmětem odvolacího řízení bylo usnesení o zastavení řízení poté, co žalobci ve stanovené lhůtě nedoložili výjimku ze stavební uzávěry, nikoli usnesení o přerušení řízení ze dne 29. 1. 2016, kterým stavební úřad požadoval doložení výjimky ze stavební uzávěry. K jednotlivým žalobním bodům žalovaný v krátkosti uvádí, že z § 99 odst. 3 stavebního zákona vyplývá, že je-li vydána stavební uzávěra, nelze stavbu v území umístit. V okamžiku vydání napadeného rozhodnutí stavební uzávěra existovala. Odvolací správní orgán není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem prvního stupně. Žalovaný tedy nepochybil, pokud ke stavební uzávěře přihlédl a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Dále žalovaný uvádí, že nebyl vůbec oprávněn posuzovat veřejný zájem; ten totiž musí být posuzován při vydávání stavební uzávěry, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2016, č. j. 2 As 301/2015-37. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.
9. Žalobkyně v replice uvádí, že proti napadenému rozhodnutí brojí žalobou především proto, aby mohla zahájit tzv. incidenční přezkum stavební uzávěry, kterou pokládá za nezákonnou, poté, co se neúspěšně pokoušela z ní získat výjimku. I přesto má však za to, že bylo povinností žalovaného v napadeném rozhodnutí přezkoumat celé řízení, které vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo, tj. včetně prodlení s předáním správního spisu při odvolání proti pozitivnímu územnímu rozhodnutí ze dne 25. 2. 2015, které žalobkyni poškodilo (pokud by bylo odvolací řízení skončeno v řádných lhůtách, patrně by bylo pravomocně skončeno rozhodnutím k dobru žalobkyně ještě předtím, než stavební uzávěra vstoupila v účinnost).
10. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Dne 30. 7. 2014 podali žalobci žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Dne 4. 11. 2014 stavební úřad zahájil řízení a dne 25. 2. 2015 vydal územní rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se někteří z účastníků (nikoli však žalobkyně a ani osoby zúčastněné na řízení) odvolali. Odvolací námitky směřovaly do snížení kvality bydlení, snížení ceny okolních nemovitých věcí, procesních vad, nedostatků odůvodnění územního rozhodnutí apod. Poslední odvolání bylo stavebnímu úřadu doručeno dne 28. 4. 2015. Dne 16. 7. 2015 předal stavební úřad spis se stanoviskem žalovanému (podle doručky byla zásilka žalovanému doručena dne 23. 7.

2015). Dne 16. 12. 2015 vydal žalovaný rozhodnutí, jímž územní rozhodnutí zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Důvodem nebyly vznesené odvolací námitky (které žalovaný vyhodnotil jako irelevantní a ani se jimi nezabýval), nýbrž skutečnost, že dne 27. 5. 2015 vstoupila v účinnost stavební uzávěra, v jejímž důsledku není možné stavbu v území umístit. Žalovaný žalobkyni upozornil na možnost požádat o výjimku ze stavební uzávěry.

11. Stavební úřad poté pokračoval v řízení. Dne 29. 1. 2016 vyzval žalobkyni, aby doložila souhlas s udělením výjimky ze stavební uzávěry, a současně řízení přerušil do 30. 6. 2016. Této výzvě žalobkyně nevyhověla, a proto stavební úřad usnesením ze dne 7. 7. 2016 územní řízení zastavil. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, v němž namítala, že stavební úřad nedodržel lhůtu pro předání správního spisu stanovenou § 88 odst. 1 správního řádu a zrušil územní rozhodnutí, ačkoli žádný z odvolatelů námitku existence stavební uzávěry nevznnesl a ačkoli v době svého vydání nebylo v rozporu s žádným právním předpisem ani se stavební uzávěrou. Dále namítala, že byla porušena zásada rovnosti účastníků, neboť město B. vydáním stavební uzávěry zasáhlo do probíhajícího správního řízení a odmítlo udělit žalobkyni výjimku.
12. Dne 20. 10. 2016 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání žalobkyně zamítl a usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení potvrdil. V odůvodnění konstatoval, že odvolací námitky směřují především do rozhodnutí ze dne 16. 12. 2015, k nimž uvedl, že podle § 89 odst. 2 správního řádu je povinností odvolacího správního orgánu přezkoumat prvostupňové rozhodnutí i nad rámec odvolacích námitek, vyžaduje-li to veřejný zájem. Zohlednit stavební uzávěru, která slouží k omezení stavební činnosti ve vymezeném území, kde by výstavba mohla ztížit nebo znemožnit jeho využití podle připravované územně plánovací dokumentace, je podle žalovaného ve veřejném zájmu. Vydání stavební uzávěry je legitimním nástrojem územního plánování a nemůže zakládat porušení rovnosti účastníků řízení. Ostatně je tato námitka irelevantní, stejně jako všechny námitky nesměřující do usnesení o zastavení řízení, které je předmětem přezkumu. Žalovaný uzavřel, že stavební úřad postupoval v souladu se zákonem, jestliže územní řízení po nedoložení souhlasu s výjimkou ze stavební uzávěry.
13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O žalobě rozhodl soud bez jednání, neboť žalobkyně vyslovila s takovým postupem souhlas a souhlas žalovaného se presumuje, neboť ani na výzvu soudu nesdělil, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
14. Žalobkyně nejprve namítá, že je rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť žalovaný nevypořádal ty odvolací námitky, které nesměřovaly do zastavení řízení. S tím úzce souvisí i další námitka, že žalovaný měl v rámci své povinnosti přezkoumat „řízení, které rozhodnutí předcházelo“ přezkoumat celé územní řízení (tj. i postup stavebního úřadu po vydání rozhodnutí ze dne 25. 2. 2015 a vlastní rozhodnutí ze dne 16. 12. 2015). S touto námitkou se soud neztotožnil. Žalobkyně má pravdu v tom, že předmětem odvolacího řízení je podle § 89 odst. 2 správního řádu mimo přezkum zákonnosti napadeného

rozhodnutí také přezkum řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Z hlediska ekonomie řízení by však bylo zbytečné, pokud by odvolací správní orgán přezkoumával zákonnost předcházejícího řízení (resp. těch jeho fází), které nemohou mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Napadeným rozhodnutím bylo v posuzované věci usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení, neboť žalobkyně nevyhověla výzvě k předložení souhlasu Zastupitelstva města B. s udělením výjimky ze stavební uzávěry.

Žalovaný nepochybil, pokud se odvolacími námitkami směřující do postupu stavebního úřadu při předávání spisové dokumentace k odvolání proti rozhodnutí ze dne 25. 2. 2015 a do závěrů žalovaného vyslovených v rozhodnutí ze dne 16. 12. 2015 nezabýval. Pro předmět odvolacího řízení totiž nejsou relevantní. I kdyby žalovaný konstatoval, že v žalobkyní namítaných záležitostech došlo k pochybení stavebního úřadu či samotného žalovaného, nemohlo by to mít vliv na otázku, zda stavební úřad zastavil řízení o umístění stavby v souladu se zákonem. Soud uzavírá, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

15. Pro úplnost však soud uvádí, že ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad skutečně nedostál své povinnosti, plynoucí z § 88 odst. 1 správního řádu, předat správní spis odvolacímu orgánu do 30 dnů od doručení odvolání. Poslední odvolání bylo stavebnímu úřadu doručeno dne 28. 4. 2015, spis však byl odeslán žalovanému až dne 16. 7. 2015. Porušení této povinnosti je jistě vadou řízení, nikoli však takovou, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí a v důsledku které by bylo třeba žalobou napadené rozhodnutí zrušit, neboť nedodržení lhůty stanovené správním řádem pro předání správního spisu odvolacímu správnímu orgánu nemohlo samo o sobě nikterak ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé, tj. zákonnost závěrů, k nimž správní orgán dospěl při posouzení skutkových zjištění po právní stránce. Nebyla-li žalobkyně v průběhu řízení spokojena s jeho délkou, mohla požádat nadřízený správní orgán, aby učinil opatření na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, a v případě, že by i nadřízený správní orgán byl pasivní, mohla žalobkyně podat žalobu na ochranu proti nečinnosti.
16. Žalobkyně dále namítá, že je napadené rozhodnutí založeno na stavební uzávěře přijaté v rozporu se zákonem. Tato námitka vychází z toho, že žalobkyně v žalobě navrhovala mimo zrušení napadeného rozhodnutí také zrušení stavební uzávěry. Soud toto řízení o žalobě vyloučil k samostatnému projednání a návrh na zrušení stavební uzávěry rozsudkem ze dne 8. 9. 2017, č. j. 50 a 1/2017-77, zamítl. Stavební uzávěra, na které je založeno napadené rozhodnutí, tedy nezákonná není (viz závěry cit. rozsudku). Námitka je nedůvodná.
17. Dále žalobkyně namítá, že žalovaný neposoudil, zda představuje stavební uzávěra veřejný zájem. K tomu soud uvádí, že podle § 90 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „stavební zákon“), stavební úřad posuzuje mj. to, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, čímž se rozumí i soulad s územním opatřením o stavební uzávěře. Stavební úřad nemá při posuzování souladu záměru s územně plánovací dokumentací prostor pro úvahu, zda je to ve veřejném zájmu, ani zda aplikace územně plánovací dokumentace nepředstavuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva žalobkyně. Pokud by to stavební úřad učinil, byla by jeho činnost v rozporu se zásadou zákonnosti. Otázka veřejného zájmu je řešena při přijímání jednotlivých nástrojů územně plánovací dokumentace od politiky územního rozvoje až po stavební uzávěru (srov.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2016, č. j. 2 As 301/2015-37). Námitka je nedůvodná.

18. Pro úplnost soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, v němž NSS konstatoval, že pro rozhodnutí o návrhu na umístění stavby je rozhodný právní a skutkový stav v době jeho vydání. Pokud došlo po podání návrhu na vydání rozhodnutí o umístění stavby ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání územního rozhodnutí již tato změněná územně plánovací dokumentace, nikoliv ta, která platila v době podání návrhu. Žalovaný tedy nepochybil, jestliže zohlednil územně plánovací dokumentaci účinnou ke dni svého rozhodnutí a nikoli tu, která platila v době podání žádosti. V době vydání napadeného rozhodnutí byla stavební uzávěra dopadající též na žalobkyniny pozemky v účinnosti (§ 89 odst. 2 správního řádu), žalovaný proto správně vyhodnotil usnesení stavebního úřadu jako zákonné.
19. Žalobkyně dále namítá, že rozhodnutí, jimiž jí Zastupitelstvo města B. odmítlo udělit souhlas s výjimkou ze stavební uzávěry, jsou nedostatečně odůvodněná, a tudíž nepřezkoumatelná. Touto námitkou se soud nemohl zabývat, protože tato rozhodnutí nejsou předmětem tohoto soudního řízení.
20. Protože soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu na základě § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
21. O nákladech soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Osobě zúčastněné na řízení mohou náklady vzniknout pouze v souvislosti s povinnostmi, které by jí soud v řízení uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). V tomto řízení však soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22 . března 2019

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu