



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové ve věci

žalobkyně: **obec Tehov**
sídlem Panská 107, Tehov
zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Vrchlabským
sídlem Polská 62/2269, Praha 2

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
sídlem Zborovská 11, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 8. 2018, č. j. 106679/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 8. 2018, č. j. 106679/2018/KUSK, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Vrchlabského, advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

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.“), podanou k Městskému soudu v Praze dne 15. 10. 2018, domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále

jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Říčany, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 25. 1. 2017, č. j. 4326/2017-MURI/OSÚ/00617 (dále jen „územní rozhodnutí“). Územním rozhodnutím stavební úřad dle § 79 a § 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 193/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“) povolil žadateli D. K. (dále jen „žadatel“) umístit na pozemku parc. č. X v katastrálním území T. u Ř. stavbu garáže a autodílny se skladem a kanceláří. Současně stavební úřad ve výroku prvostupňového rozhodnutí stanovil podmínky pro umístění této stavby.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu:

2. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou [k aktivní procesní (žalobní) legitimaci žalobkyně dále viz body 14-18 rozsudku] a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 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.).
3. Soud má za to, že účastníci řízení vyslovili souhlas s rozhodnutím věci bez jednání, neboť v soudem stanovené lhůtě na jeho výzvu nesdělili, že s tímto postupem nesouhlasí (srov. § 51 odst. 1 s. ř. s.).
4. Dokazování soud neprováděl, neboť bylo možné rozhodnout toliko na základě obsahu správního spisu, který nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS) a na základě skutečností, které byly mezi účastníky nesporné [srov. § 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), užitý na základě § 64 s. ř. s.].

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Dne 26. 9. 2016 podal žadatel ke stavebnímu úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby v územním řízení, konkrétně „novostavby garáže a autodílny se skladem a kanceláří a novostavby dílny na opravu motorových vozidel a motocyklů“, a to na pozemku parc. č. X v k. ú. T. u Ř. (dále jen „předmětný pozemek“). Dne 19. 12. 2016 stavební úřad oznámením o zahájení řízení vyrozuměl účastníky řízení (mezi nimi i žalobkyni) o stavebním záměru žadatele a o jejich právu uplatňovat v řízení námitky. Tohoto práva žalobkyně využila a ve stanovené lhůtě 15 dnů od doručení oznámení námítky k probíhajícímu územnímu řízení podala jako účastník řízení dle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy jakožto obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn.
6. Žalobkyně namítla, že se stavebním záměrem žadatele nesouhlasí, neboť platný územní plán obce Tehov stanovuje pro plochy s rozdílným způsobem využití v dané lokalitě, která spadá do funkčních ploch „*OBYTNÁ ÚZEMÍ – všeobecně obytná ve stávající zástavbě – OVS*“, podmínky přípustného využití mj. takto: *podnikatelská činnost (drobná výroba a služby) max. v rozsahu jedné poloviny rodinného domu nebo využívající max. jednu polovinu původního hospodářského stavení, která svými negativními účinky nesmí nad přípustnou mez ovlivnit sousední stavby pro bydlení, pozemky určené k zastavění těmito stavbami a zahrady u staveb určených pro bydlení.* Žalobkyně namítla, že záměr žadatele definované podmínky

přípustného využití nesplňuje, neboť by navrhovaná provozovna nebyla realizována v rozsahu jedné poloviny rodinného domu nebo jedné poloviny původního hospodářského stavení. Později žalobkyně samostatným podáním upřesnila, že výše citované podmínky přípustného využití je třeba vyložit a aplikovat se zřetelem na kontext limitů definovaných pro danou funkční plochu OVS a současně cíle územního plánování. Podmínky jednoznačně hovoří o maximálním rozsahu podnikatelské činnosti v rámci rodinného domu či hospodářského stavení. Vzhledem k tomu, že stavebním záměrem není vznik provozovny v rámci rodinného domu ani hospodářského stavení, nelze hovořit o splnění podmínek stanovených územně plánovací dokumentací. Žalobkyně dále namítla, že v bezprostředním sousedství parcely, kde má být záměr uskutečněn, jsou zahrady a stavby pro bydlení a že nebylo dostatečně prokázáno naplnění podmínky, že podnikatelská činnost nesmí svými negativními účinky nad přípustnou mez ovlivnit sousední stavby pro bydlení, pozemky určené k zastavění těmito stavbami a zahrady u staveb určených pro bydlení. Uvedla, že záměr je v rozporu s veřejným zájmem obce Tehov. V bezprostředním sousedství zamýšlené provozovny stojí budova Základní školy a Mateřské školy Tehov a dle žalobkyně nebylo dostatečně prokázáno, že provozovna nezpůsobí hlukovou, dopravní a emisní zátěž, která omezí provoz školského zařízení nad přípustnou míru.

7. Dne 25. 1. 2017 vydal stavební úřad územní rozhodnutí s odůvodněním, že žadatel prokázal soulad záměru s územně plánovací dokumentací. K možnému překročení přípustných mezí negativních účinků stavební úřad uvedl, že navrhovaná provozovna je malého rozsahu a „je situována na odlehlé straně rodinného domu vzhledem k umístění Základní školy a Mateřské školy Tehov.“ Proti územnímu rozhodnutí podala žalobkyně v zákonem stanovené lhůtě odvolání. Uvedla, že stavební úřad její dříve uplatněné námitky vypořádal chybně. Nad rámec toho, co žalobkyně uvedla již v rámci námitek před vydáním územního rozhodnutí, namítla nově též to, že stavební úřad chybně stanovil okruh účastníků řízení. Vzhledem k tomu, že se žadatel profesně specializuje na úpravy vysokorychlostních motocyklových motorů, měl být dle žalobkyně brán v potaz přinejmenším jeden rodinný dům a s ním také související zahrady (parc. č. X a parc. č. st. X). Přestože tyto pozemky nesdílí společnou hranici s pozemkem, na němž má žadatel stavbu realizovat, budou nade vší pochybnost stavebním záměrem přímo negativně ovlivněny.
8. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a územní rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že v postupu stavebního úřadu ani v územním rozhodnutí nezjistil vady, které by odůvodňovaly jeho zrušení či změnu. Stavba, o jejíž umístění žadatel požádal, se má rozkládat na ploše o výměře 118 m². Jde tedy o stavbu maximálně v rozsahu jedné poloviny rodinného domu. Umístěná autodílna bude obsazena pouze jedním mechanikem a jejím provozem nemůže žádným zásadním způsobem dojít k překročení přípustných mezí negativních účinků. Jde o stavbu pro malé živnostenské podnikání, která by měla mít svoje místo v každé obci pro zajišťování běžných služeb. To, že provozovna nemůže svými účinky negativně ovlivnit okolí, vyplývá i z postoje vlastníků sousedních nemovitostí. Ani jeden z těchto vlastníků jako účastník řízení nevyjádřil připomínky a ani se nepřipojil k odvolání žalobkyně. Žalobkyně nehájí své zájmy, neuvádí konkrétně, čím bude omezena na svých právech, ale uvádí své obavy z omezení vlastníků jiných nemovitostí, jejichž práva ale nebudou stavbou omezena a kteří z toho důvodu ani nebyli v řízení považováni za účastníky řízení. Pokud jde o námitku, že byl chybně stanoven okruh účastníků řízení, uvedl žalovaný, že tento okruh byl stanoven v souladu s § 85 stavebního zákona. Správní orgány nemohou při svém rozhodování brát v úvahu názor žalobkyně, že se žadatel

specializuje na úpravy vysokorychlostních motocyklových motorů. Stavební úřad vycházel z předložené žádosti, související projektové dokumentace a ze stanoviska dotčeného orgánu. Provozovna má tedy sloužit k drobnému podnikání v oblasti autoopravárenství, přičemž riziko, že bude mít v důsledku nevhodného chování podnikatele negativní dopad na život v obci, existuje v podstatě u každé nové stavby. Proto musí být podmínky provádění stavby předem stanoveny příslušnými správními orgány. V dalším řízení o povolení se proto ke stavbě budou vyjadřovat orgány chránící oprávněné zájmy občanů, např. orgány hygienické služby. Ty budou specifikovat podmínky, za nichž musí být stavba provedena, aby se zabránilo negativním účinkům na život v obci.

Obsah žaloby

9. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, a to zejména proto, že žalovaný rozhodl na základě nesprávného skutkového zjištění a následně také nesprávného právního posouzení. Ani územní rozhodnutí ani napadené rozhodnutí není dle žalobkyně řádně odůvodněno, a je tedy jako takové nepřezkoumatelné. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný vůbec nevypořádal s námitkou, která spočívala v argumentaci územním plánem obce (platným ke dni vydání územního rozhodnutí), který na funkčních plochách „*OBYTNÁ ÚZEMÍ – všeobecně obytná ve stávající zástavbě – OVS*“ žadatelův záměr dle názoru žalobkyně realizovat neumožňoval. Normativ daný územním plánem pro tyto plochy (srov. bod 4 rozsudku) vymezoval jasně vztah k původnímu stavení, respektive tedy ke stávající výměře zastavěné plochy rodinného domu. V daném případě však byla stavebním úřadem umístěna nová stavba o celkové výměře 118 m², tudíž sama výměra zastavěné plochy nové stavby převyšuje polovinu výměry rodinného domu nebo využití původního hospodářského stavení. Ze správního spisu stavebního úřadu ani žalovaného však nevyplývá, že by se porovnáním rozměrů původních staveb se stavbou nyní umístěnou správní orgány vůbec zabývaly. V napadeném rozhodnutí žalovaný pouze obecně konstatuje, že územní rozhodnutí je v souladu s územním plánem, neboť stavba o výměře 118 m² je stavbou maximálně v rozsahu jedné poloviny domu. Žalovaný ale nikde neuvádí, jaká je srovnatelná výměra rodinného domu, a to ani v obecné rovině, ani ve vztahu k danému případu. Pokud měl žalovaný pochybnosti o určitosti obsahu textové části územního plánu, měl se s touto situací sám vypořádat. Dle žalobkyně je však nepochybné, že územní plán „má na mysli“ porovnání výměry stávajícího objektu, k němuž má plánovaná stavba náležet, a rozsahu využití této stávající stavby umístovaným záměrem. V daném případě jde o stavbu ve vlastnictví žadatele v historickém centru obce, kde je zapotřebí udržet poměry staveb v přiměřeném rozsahu tak, aby nové stavby nenarušovaly stávající ráz obce. Žadatelův záměr tedy nebylo vzhledem k územnímu plánu platnému ke dni vydání územního rozhodnutí možno povolit, neboť podmínka, že umístovaná stavba nesmí přesáhnout výměru jedné poloviny rodinného domu, k němuž umístovaná stavba náleží (tj. stavba, jíž je žadatel vlastníkem), nebyla splněna. Žadatelův rodinný dům č. p. X na pozemku parc. č. st. X v k. ú. T. u Ř. má podle katastrální mapy zastavěnou plochu 195 m². Polovina zastavěné plochy rodinného domu tedy činí v daném případě 97,5 m². Vzhledem k tomu, že správní orgány řádně nezdůvodnily, proč je územní rozhodnutí v souladu s územně plánovací dokumentací obce, ačkoliv žalobkyně namítala, že záměr je naopak s územním plánem v rozporu, zatížily svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
10. Žalobkyně však současně namítá, že v mezidobí mezi vydáním územního rozhodnutí a rozhodnutí napadeného byl zastupitelstvem žalobkyně dne 6. 4. 2018 vydán nový územní

plán obce Tehov, který nabyl účinnosti dne 24. 4. 2018. V tomto novém územním plánu je předmětný pozemek funkčně vymezen jako soukromá zeleň. Podle nového územního plánu tedy není stavba pro podnikání v daném místě vůbec přípustná. Žalovaný v odvolacím řízení byl však vázán právě již novou územně plánovací dokumentací. Při rozhodování totiž musí správní orgán vždy vycházet ze skutkových okolností daných ke dni vydání rozhodnutí. Právě vydání nového územního plánu byla skutková okolnost, k níž musel žalovaný přihlédnout z úřední povinnosti. Žalovaný byl povinen v rámci odvolacího řízení v souladu s § 90 správního řádu zkoumat, zda je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy. Podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí žalovaným byly podle názoru žalobkyně splněny proto, že vydání územního rozhodnutí bránila úprava nového územního plánu.

11. V doplnění žaloby žalobkyně uvedla, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou nesprávně stanoveného okruhu účastníků územního řízení, totiž s námitkou, že měl být účastníkem řízení ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona i vlastník pozemku parc. č. st. X, na něm postaveného rodinného domu a přilehlé zahrady parc. č. X v k. ú. T. u Ř., jehož vlastnické právo může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. S tímto účastníkem řízení měl stavební úřad i žalovaný řádně jednat. Nelze určit bez dalšího, že okruh účastníků je omezen jen na osoby, které mají ve vlastnictví nemovitosti bezprostředně sousedící s předmětným pozemkem žadatele. V daném případě, vzhledem k účelu užívání umístěné stavby, tj. autoopravárenské dílny, která se může projevovala hlukem prachem, zápachem a vibracemi, mohou být na svých vlastnických právech dotčeni nejen vlastníci nemovitostí, které mají s předmětným pozemkem společnou hranici.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na argumentech, které uvedl již v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedl též, že žalobkyně v odvolání konkrétně neuvedla, v čem spatřuje rozpor s územním plánem, a proto ani žalovaný nemohl na tuto námitku detailně reagovat. K námitce žalobkyně týkající se nově přijatého územního plánu ze dne 6. 4. 2018 žalovaný uvedl, že v době rozhodování o umístění stavby stavebním úřadem byla plocha, na níž se nachází předmětný pozemek, zcela jinak funkčně vymezena. Novým územním plánem obce došlo k zásadnímu omezení původně přípustného využití, a to v době, kdy pořizovateli nového územního, tj. žalobkyni, bylo známo, že je vedeno předmětné územní řízení, v jehož rámci již bylo vydáno územní rozhodnutí. S ohledem na to žalovaný soudy navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

Posouzení žaloby

13. Soud v první řadě – před posouzením samotného merita věci – uvádí, že dle § 33 odst. 1 s. ř. s. je odpůrcem (žalovaným) ten, o němž to stanoví zákon. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. potom platí, že žalovaným je správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla (§ 69 s. ř. s.). V případě tohoto žalobního typu tak osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 57, č. 534/2005 Sb. NSS). V případě nyní projednávané věci žalobkyně za žalovaného chybně označila Středočeský kraj. Je však nepochybné, že

správní orgán, který v posledním stupni v dané věci rozhodl, tedy který vydal napadené rozhodnutí, nebyl Středočeský kraj, nýbrž Krajský úřad Středočeského kraje, jemuž tedy svědčí pasivní žalobní legitimace a s nímž zdejší soud (a ostatně předtím i Městský soud v Praze, k němuž žalobkyně žalobu chybně podala) také od počátku soudního řízení jednal.

14. Dále soud na úvod poznamenává, že žalobkyně byla účastníkem územního řízení podle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona jako obec, na jejímž území má být záměr žadatele uskutečněn. Obec v takovém postavení nejedná z titulu vlastnických práv k případným pozemkům dotčeným územním rozhodnutím, nýbrž jedná v postavení územního samosprávného celku a v souladu s § 89 odst. 4 větou první stavebního zákona hájí místní zájmy a zájmy svých občanů. Dle citovaného ustanovení konkrétně platí, že „[o]bec uplatňuje v územním řízení námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce.“ Co konkrétně těmito zájmy, které obec může v územním řízení hájit, zákonodárce míní, lze dedukovat z příslušných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Dle § 2 odst. 2 zákona o obcích pečuje obec o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Dle § 35 odst. 2 zákona o obcích je výkonem samostatné působnosti obce péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.
15. V této situaci tedy žalobkyni nesvědčí „přímá“ aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se napadené rozhodnutí nedotýká její právní sféry, nýbrž aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Její aktivní žalobní legitimace je tedy dána tvrzením, že byla jako účastník řízení, jenž v územním řízení uplatňoval určitý zájem (tzv. zájemník), postupem správního orgánu zkrácena na svých (procesních) právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 7 As 67/2009 - 219, ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 91/2010 - 48, nebo ze dne 19. 4. 2017, č. j. 7 As 201/2016 - 36). Žalobkyně tedy musí tvrdit zkrácení na svých procesních právech v územním řízení a tvrzené zkrácení na právech musí dosáhnout takové intenzity, že se musí projevit v nezákonnosti samotného rozhodnutí. Jinak by žaloba podle § 65 odst. 2 s. ř. s. byla jen bezduchým cvičením v dodržování pravidel řízení před správním orgánem. Ovšem stejně tak by mohla být bezduchým cvičením žaloba argumentující porušením procesních práv, pokud by žalobce současně nemohl argumentovat též rozporům výsledného rozhodnutí s příslušnou hmotněprávní úpravou. Judikatura proto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 - 53) dovodila možnost napadat i v rámci žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s. rozpor rozhodnutí s hmotným právem. Bylo by ostatně absurdní, aby mohl žalobce napadat nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť jde o porušení procesního práva, ale nikoliv již věcnou správnost daného odůvodnění (srov. KÚHN, Zdeněk a kolektiv. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 65 odst. 2 s. ř. s.).
16. Žalobkyně v žalobě uplatnila námitky, které se dají rozdělit do dvou okruhů. Předně žalobkyně tvrdí, že se žalovaný vůbec nevypořádal s jejími námitkami týkajícími se rozporu umístění stavby s územně plánovací dokumentací. Dále tvrdí, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s námitkou nesprávného vymezení okruhu účastníků. Protože procesní práva v sobě zahrnují i právo na řádné vypořádání námitek a

odvolacích důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 40/2009 - 251), vyhodnotil soud námitky žalobkyně jako tvrzení o zkrácení na jejích procesních právech, jak § 65 odst. 2 s. ř. s. k podání žaloby „zájemníkem“ vyžaduje. Aktivní žalobní legitimace však není dána ve vztahu k jakýmkoli žalobním bodům, ale pouze k relevantním z hlediska výše popsaných zájmů hájených žalobkyní jako obcí. Žalobní legitimace v soudním řízení tedy obci náleží ve stejném rozsahu, v jakém může obec uplatňovat námitky v územním řízení. Obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, je tedy oprávněna napadnout územní rozhodnutí pouze takovými námitkami, které souvisejí s ochranou výše uvedených zájmů obce nebo občanů obce, tedy ochranou veřejného zájmu obecního.

17. Již v rámci námitek uplatněných před stavebním úřadem žalobkyně argumentovala možnými negativními účinky umístění autoopravny na sousední stavby a pozemky určené k zastavění. Argumentovala ale též tím, že v bezprostředním sousedství zamýšlené provozovny stojí budova Základní školy a Mateřské školy Tehov, a vyjádřila obavu, že umístěná provozovna způsobí hlukovou, dopravní a emisní zátěž, která omezí provoz školního zařízení nad přípustnou míru. Nejen vzhledem k tomu, že základní a mateřské školy jsou zpravidla příspěvkovou organizací obce, (čemuž není jinak ani v případě Základní a Mateřské školy Tehov, která je příspěvkovou organizací žalobkyně), je v daném případě zjevné, že žalobkyně jako účastnice územního řízení dle § 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona [pokud jí účastenství nesvědčilo i z titulu případného vlastnického či jiného věcného práva k budově školy jakožto stavbě přímo dotčené územním rozhodnutím podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] mohla namítat rozpor záměru žadatele s územním plánem obce v územním řízení a že jí nyní v tom samém rozsahu svědčí i aktivní žalobní legitimace. Je totiž nade vše pochybnost v obecním zájmu, aby „obecní škola“ a žáci do tohoto vzdělávacího zařízení docházející nebyli vystaveni například nadměrným hlukovým imisím, které sousední provozovna může produkovat.
18. Druhý z uplatněných žalobních bodů, jímž žalobkyně namítá, že měl být v územním řízení účastníkem řízení ve smyslu § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona i vlastník pozemků parc. č. X a parc. č. X v k. ú. T. u Ř., tedy vedle tzv. „mezujících“ sousedů též konkrétně stanovený soused „nemezující“, jehož pozemky s předmětných pozemkem nemají společnou hranici, však vyhodnotil soud jako nepřipustný. Jde o takovou námitku, k jejímuž uplatnění není žalobkyně v územním řízení a ani v nynějším soudním řízení legitimována. Jak soud již výše uvedl, obec může v územním řízení (a v následném soudním řízení) hájit zájmy obecní, tedy zájmy své a zájmy občanů obce. To však neznamená, že se obec může stát ze své iniciativy *de facto* advokátem konkrétní osoby a brát se za její procesní práva v územním řízení. Ani žalobní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s. nestaví žalobkyni do role „veřejného žalobce“ dohlízejícího na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ochrany soudu by se mohl domáhat pouze vlastník předmětné nemovité věci.
19. Jádrem sporu v dané věci je otázka, zda lze umístit na předmětném pozemku na žádost žadatele novostavbu, která má sloužit jako dílna pro opravy motorových vozidel. Zatímco dle názoru žalobkyně, která je obcí, v jejímž samém centru má být záměr realizován, nepřichází umístění stavby v úvahu, a to s ohledem na regulativ daný její územně plánovací dokumentací, žalovaný je názoru opačného a dle jeho výkladu územní plán žalobkyně na předmětném pozemku realizaci provozovny nebrání. Příčinou těchto odlišných pohledů na věc je zjevně skutečnost, že strany soudního sporu nejednotně interpretují podmínky přípustného využití pro funkční plochy, které byly územním plánem žalobkyně platným

v době vydání územního rozhodnutí označeny jako „OBYTNÁ ÚZEMÍ – všeobecně obytná ve stávající zástavbě – OVS“. Mezi stranami není sporné, že pro takto označené funkční plochy bylo přípustné využití stanoveno takto: „podnikatelská činnost (drobná výroba a služby) max. v rozsahu jedné poloviny rodinného domu nebo využívající max. jednu polovinu původního hospodářského stavení, která svými negativními účinky nesmí nad přípustnou mez ovlivnit sousední stavby pro bydlení, pozemky určené k zastavění těmito stavbami a zahrady u staveb určených pro bydlení.“ Mezi stranami je sporné to, co konkrétně z tohoto regulativu pro osoby, kterým svědčí k takto regulovaným funkčním plochám vlastnické či popřípadě jiné právo, vyplývá. Dle žalobkyně je nepochybné, že omezení plynoucí z citovaného regulativu pro výkon podnikatelské činnosti na takovýchto funkčních plochách se váže k objektu již existujícímu. Pokud žadatelův rodinný dům č. p. X na sousedním pozemku parc. č. st. X zaujímá plochu 195 m², pak dle žalobkyně není přípustné, aby byla nově na předmětný pozemek umístěna stavba o výměře 118 m². Dle žalobkyně se správní orgány s touto námitkou žalobkyně řádně nevypořádaly.

20. Soud však dospěl k názoru, že otázka toho, co z citovaného regulativu územního plánu platného kde dni vydání územního rozhodnutí plyne, je z hlediska tohoto soudního sporu nevýznamná a bylo by nadbytečné ji nyní vypořádávat. Zásadní je totiž skutečnost, že ke dni 24. 4. 2018, tedy ještě před vydáním napadeného rozhodnutí, nabyl účinnosti nový územní plán obce Tehov. Žalobkyně tvrdila, že podle tohoto územního plánu, vydaného jako opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva žalobkyně ze dne 6. 4. 2018, č. 3/34/2018 (dále jen „nový územní plán“), byl předmětný pozemek zařazen do funkční plochy soukromé zeleně, ve které není daný záměr vůbec přípustný [k žalobě přiložila znění nového územního plánu, ze kterého pro danou funkční plochu vyplývá nepřípustné využití pro (i) veškerou zástavbu nesouvisející s hlavním využitím (sídelní zeleň soukromá), (ii) veškeré stavby a činnosti, jejichž negativní účinky na životní prostředí (zejména škodlivé exhalace, hluk, teplo, otřesy, vibrace, prach, zápach, znečišťování vod a pozemních komunikací a zastínění budov) překračují nad přípustnou mez limity uvedené v příslušných předpisech, (iii) stavby a zařízení pro trvalé bydlení a stavby a (iv) zařízení pro reklamu]. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že tuto skutečnost ověřil v územním plánu žalobkyně, který je u něj archivován; soud ji tedy považuje za nespornou. Zatímco interpretace regulativu stanoveného již neplatným územním plánem pro funkční plochy, mezi něž byl zahrnut i předmětný pozemek, není mezi stranami sporu jednotná, podmínky nepřípustného využití funkčních plochy, do které spadá v novém územním plánu posuzovaný záměr, mezi stranami rozpory nebudí a strany se shodují v tom (a soud s nimi souhlasí), že nový územní plán stavební záměr na předmětném pozemku realizovat nepřipouští. Dle vyjádření žalovaného však nový územní plán nebyl pro jeho rozhodování ve věci závazný, neboť jím došlo k zásadnímu omezení původně přípustného využití předmětného pozemku, a to ačkoliv bylo žalobkyni coby pořizovatelce nového územního plánu známo, že je vedeno předmětné územní řízení, v jehož rámci již bylo v prvním stupni vydáno rozhodnutí. Názor žalovaného, že pro jeho rozhodnutí ve věci nebyl nový územní plán závazný, však soud nesdílí.
21. Dle § 43 odst. 5 věty první stavebního zákona „[ú]zemní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.“
22. Dle § 90 písm. a) stavebního zákona „[v] územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací.“

23. Dle § 92 odst. 2 stavebního zákona „[n]ení-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90 (...), stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.“
24. S ohledem na citovaná ustanovení stavebního zákona musí příslušný správní orgán při rozhodování v územním řízení zohledňovat územně plánovací dokumentaci regulující příslušné území. Nyní projednávaná věc je specifická tím, že v době podání žádosti žadatelem byl v platnosti a účinnosti územní plán žalobkyně z roku 2005 (ve znění změny č. 1), což platilo i v době vydání územního rozhodnutí a podání odvolání proti němu, avšak v srpnu 2018, kdy žalovaný o odvolání rozhodl (tj. s odstupem více než 1,5 roku od vydání územního rozhodnutí), byl již platný a účinný nový územní plán. Otázkou tedy je, z jakého územního plánu měly správní orgány v řízení vycházet, tedy s jakou územně plánovací dokumentací měly soulad žadatelova záměru posuzovat.
25. Obecně platí, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Správní řád sice neobsahuje konkrétní ustanovení, které by tuto zásadu zakotvovalo, vyplývá však implicitně ze správního řádu, zejména s přihlédnutím např. k § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 správního řádu (k tomu podrobněji rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 79). Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, č. 1786/2009 Sb. NSS, zejména body 36 a 37).
26. I pokud jde o rozhodování v územním řízení, již judikatura týkající se starého stavebního zákona z roku 1976 [zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] přijala závěr, že v územním řízení má být aplikován územní plán účinný ke dni rozhodnutí správního orgánu, nikoli územní plán, který byl účinný v době podání žádosti o vydání územního rozhodnutí (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2016, č. j. 30 Ca 24/2005 - 36, č. 904/2006 Sb. NSS). Tento názor byl potvrzen i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006 - 98. Tyto judikatorní závěry Nejvyšší správní soud shledal aplikovatelnými i za účinnosti (nového) stavebního zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2016, č. j. 4 As 134/2016 - 23).
27. S výše uvedenými judikatorně dovozenými pravidly nebylo územní rozhodnutí v době svého vydání v rozporu, neboť ke změně územního plánu došlo až v průběhu odvolacího řízení, které trvalo zcela mimořádně dlouhou dobu. Otázkou tak zůstává, zda rovněž rozhodnutí vydané odvolacím správním orgánem musí vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud dovodil, že ano. Například ve shora citovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126, uvedl, že uvedená zásada rozhodování správních orgánů podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Obdobný závěr implicitně vyplývá i z (rovněž shora citovaného) rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 - 83. Totéž pravidlo Nejvyšší správní soud připomenul též např. v rozsudcích ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015 - 43, či ze dne 17. 3. 2016, č. j. 7 Azs 29/2016 - 22, či ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018 - 40.
28. Argumentuje-li žalovaný, že novým územním plánem obce došlo k zásadnímu omezení původně přípustného využití předmětného pozemku, a to v době kdy bylo inkriminované územní řízení stále vedeno, musí soud žalovanému připomenout především to, že v době, kdy žalobkyně nový územní plán přijala, mělo být ve věci správně již dávno pravomocně

rozhodnuto. Dle § 90 odst. 6 správního řádu totiž rozhodnutí v odvolacím řízení vydá odvolací správní orgán ve lhůtách stanovených v § 71 správního řádu. Od okamžiku, kdy předal stavební úřad žalovanému správní spis [což učinil stavební úřad teprve dne 16. 10. 2017, tedy se značným zpožděním, neboť tak měl učinit nejpozději do 30 dnů ode dne obdržení odvolání (srov. § 88 správního řádu), které se do jeho dispozice dostalo dne 21. 3. 2017], běžela mu lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně, která však činila maximálně 60 dní [srov. § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu]. Ani tato lhůta však nebyla zdaleka dodržena. Vinou obou správních orgánů tak k vydání napadeného rozhodnutí došlo až více než 1,5 roku po vydání územního rozhodnutí. V mezidobí přitom došlo k zásadní změně v právním stavu, v jejímž důsledku nezbývalo žalovanému nic jiného než územní rozhodnutí pro nesoulad s opatřením obecné povahy, tj. novým územním plánem, zrušit. Vybočení ze zásady, že správní orgán (i odvolací) rozhoduje dle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, by představovalo zásah do zásad právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování (jak byly definovány Ústavním soudem např. v nálezech ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, či ze dne 15. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 253/03). Na druhou stranu si je soud vědom toho, že nastíněný postup, který měl žalovaný jako jediný správný zvolit, v konkrétním případě nemusí být ku prospěchu žadatele. Třebaže lze takovýto postup vůči žadateli vnímat dokonce jako nespravedlivý, nemůže přesto soud dospět k závěru o opodstatněnosti prolomení uvedené zásady a *ipso facto* zásahu do právní jistoty a předvídatelnosti rozhodování správních orgánů.

29. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 8. 2017, č. j. 2 Azs 163/2017 - 35, (byť v dané věci šlo o cizineckou problematiku) potvrdil postup správních orgánů, které rozhodovaly ke dni vydání rozhodnutí, i když to bylo z pohledu žadatele nespravedlivé, a to mj. v důsledku toho, že příslušné správní orgány nedodržely lhůty pro vydání rozhodnutí. Soud zde zdůraznil, že aplikace principu, podle něhož by správní orgán rozhodoval ke dni marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, by mohla být v některých případech pro účastníka řízení příznivější. Nicméně dodržování zásady, že správní orgán rozhoduje dle stavu platného ke dni jeho rozhodnutí, nelze v zásadě považovat za přepjatý formalismus, ale za interpretaci příslušných procesních předpisů dle ustálené judikatury a v souladu se zavedenou správní praxí. Zdůraznil, že takový postup je obecně v zájmu právní jistoty účastníků řízení, byť v konkrétním případě nemusí být ku prospěchu stěžovateli. Za zjevně neudržitelný z důvodu příkrého rozporu s ústavním principem právní jistoty a předvídatelnosti práva označil postup, *„kdy by správní orgány případ od případu rozhodovaly tu jednou podle stavu ke dni vydání rozhodnutí, tu podle stavu ke dni uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, či případně podle stavu k jinému datu, vždy však dle stavu, jenž je příznivý pro věc žadatele“*.
30. Nejvyšší správní soud dále např. v rozsudku ze dne 18. 1. 2018, č. j. 1 Azs 397/2017 - 31, konstatoval, že *„[p]odobně nespravedlivé případy jako v nyní projednávané věci mohou nastat i v jiných situacích, v nichž také nepovažuje kasační soud za vhodné prolamovat zásadu rozhodování správního orgánu I. stupně podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Je tomu například tehdy, kdy správní orgán vydá nezákonné rozhodnutí, které nadřízený orgán k odvolání zruší, přičemž tento postup se může i několikrát opakovat. I tato situace může způsobit, že žadatel bez svého přičinění přestane plynutím času splňovat zákonné požadavky pro vyhovění jeho žádosti.“* Zdejší soud však v této souvislosti připomíná římskoprávní zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, podle níž se mocenská ochrana poskytuje jen těm subjektivním právům, jejichž držitelé o ně dbají a aktivně je vykonávají

a v případě porušení vymáhají. Žadatel tak měl v daném případě možnost jako obranu proti nečinnosti žalovaného využít institut opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu, případně žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.

31. Liknavost správních orgánů vedla v daném případě k tomu, že územní řízení nebylo pravomocně ukončeno v době, kdy byl ještě platný a účinný územní plán žalobkyně z roku 2005 ve znění změny č. 1. Skutečnost, že v průběhu odvolacího řízení byl přijat územní plán nový, který změnil funkční využití předmětného pozemku, nemůže být v daném případě relevantním argumentem v neprospěch žalobkyně. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139, č. 2742/2013 Sb. NSS, sice musí územní plán respektovat vydaná územní rozhodnutí a stavební povolení, avšak pouze ta pravomocná. Není dle Nejvyššího správního soudu možné, „*aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.*“ V nyní projednávané věci však žalobkyně „stihla“ přijmout nový územní plán ještě předtím, než bylo územní řízení pravomocně ukončeno. Soud považuje za vhodné uvést též skutečnost, že nový územní plán neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by snad přikazovalo stavebním úřadům posuzovat v již zahájených územních řízeních soulad stavebních záměrů s územně plánovací dokumentací dosavadní. Žalobní bod, že byl žalovaný při rozhodování v odvolacím řízení vázán regulativy nového územního plánu, je tedy důvodný.
32. S ohledem na to se soud již dále nezabýval otázkami, zda žadatelův stavební záměr byl, či naopak nebyl v souladu s územně plánovací dokumentací již neplatnou a zda se správní orgány ve svých rozhodnutích přezkoumatelně vypořádaly s námitkami, jež žalobkyně v průběhu řízení v souvislosti s příslušným regulativem původního územního plánu vznesla.
33. Nad rámec nutného odůvodnění soud poznamenává, že v nynějším řízení nebylo jeho úkolem posuzovat zákonnost nového územního plánu (to soud učinil v mezích tehdy uplatněných návrhových bodů v řízení vedeném pod sp. zn. 55 A 27/2019). Žadatel měl možnost znění nového územního plánu ovlivnit zapojením se do procesu jeho pořizování (soudu není známo, zda tak učinil) a nebyl-li s přijatým výsledkem spokojen, mohl navrhnout jeho zrušení soudem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého s. ř. s. (což neučinil).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

34. Žaloba proti napadenému rozhodnutí je důvodná, neboť žalovaný k odvolání žalobkyně nezrušil územní rozhodnutí, ačkoliv to se v průběhu odvolacího řízení dostalo do zjevného nesouladu s územně plánovací dokumentací, čímž byl zavdán důvod pro zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí [§ 92 odst. 2 ve spojení s § 90 písm. a) stavebního zákona]. Z tohoto důvodu soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s.

35. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch.
36. Žalobkyni, která byla ve věci úspěšná, přiznal soud náhradu nákladů v celkové částce 11 228 Kč. Tuto částku tvoří zaplacený soudní poplatek za podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a odměna advokáta ve výši 8 228 Kč, jež zahrnuje dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava věci a seps žaloby dle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) ve spojení s § 35 odst. 2 s. ř. s.]. Dále výsledná částka sestává ze dvou paušálních částek jako náhrady hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a z náhrady daně z přidané hodnoty z odměny za zastoupení a náhrady hotových výdajů dle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 1 428 Kč, neboť zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty. Žalovaný tak je povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř., užitý na základě § 64 s. ř. s.).

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 16. 3. 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu