



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobců: a) J. O.

b) Z. O.

oba bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Josefem Švandou
sídlem Buzulucká 678/6, Dejvice, Praha 6

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Smíchov, Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2020, č. j. 047015/2020/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2020, č. j. 047015/2020/KUSK, a usnesení Městského úřadu Klecany ze dne 5. 2. 2020, č. j. 1029/2020, sp. zn. 774/SÚ/2019, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému ze žalobců na náhradě nákladů řízení částku 9 364,60 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Josefa Švandy.

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobci se společnou 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.“) domáhají zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil usnesení Městského úřadu K. (dále jen „stavební úřad“) ze dne 5. 2. 2020, č. j. 1029/2020, sp. zn. 774/SÚ/2019 (dále jen „prvostupňové

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) zastavil řízení o žádosti žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby „budova F, Průmyslový areál stará pošta“ na pozemcích parc. č. Xa, parc. č. Xb, parc. č. Xc, parc. č. Xd a parc. č. st. Xe v katastrálním území a obci Z. (dále jen „stavba budovy F“), neboť žalobci neodstranili vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. Podle stavebního úřadu nepředložili „výjimku z územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2019/OOP Obce Z.“.

2. Žalobci nejprve shrnují dosavadní vývoj v řízení před správními orgány a namítají, že opatření obecné povahy obce Z. č. 1/2019/OOP o stavební uzávěře schválené usnesením Rady obce Z. ze dne 16. 9. 2019, č. 79/15/2019 (dále též „sporné OOP“), nebylo řádně zveřejněno v souladu s § 173 odst. 1 správního řádu, a nenabývalo tak účinnosti. Informace o tom, že sporné OOP bylo řádně zveřejněno a kdy se tak stalo, z ničeho nevyplývá (ani z dálkového přístupu k úřední desce obce Z.). Pokud sporné OOP nenabývalo účinnosti, stavební úřad nemohl po žalobcích požadovat předložení výjimky ze sporného OOP. Závěr žalovaného, že z dálkového přístupu k úřední desce obce Z. vyplývá, že sporné OOP nabývalo účinnosti dne 1. 10. 2019, je nepřezkoumatelný. Žalovaný totiž neupřesňuje, kde konkrétně tuto informaci získal, neboť na internetových stránkách obce Z. ji žalobci nedohledali.
3. Dále žalobci namítají, že pojem „stavební činnost“ obsažený v § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“) nelze extenzivně vykládat tak, že pod něj spadá i vedení řízení o umístění stavby, ale je nutné jej vykládat čistě jazykově a v rámci běžného užívání, tj. jako činnosti určené k provádění stavby (samotné stavění). Zároveň žalobci namítají, že stavební úřady v rámci jejich výkonu přenesené působnosti ve vedení příslušných řízení podle stavebního zákona nemohou být omezovány obcemi.
4. Podle žalobců není možné v jejich případě aplikovat povinnosti vyplývající ze sporného OOP (v případě, že by bylo účinné), neboť jeho účinnost mohla nastat až po podání jejich žádosti. Nelze proto retrospektivně stanovovat podmínky pro podání žádosti. V případě sporného OOP se jedná o nový hmotněprávní předpis, který zasahuje do jejich práv a povinností, přičemž se na něj nevztahuje povinnost správního orgánu rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40. Tento závěr NSS, na který žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje, proto nelze v projednávané věci aplikovat.
5. Závěrem žalobci namítají, že stavební úřad nemohl řízení o jejich žádosti zastavit, aniž by je poučil o tom, že požaduje něco jiného, a dal jim tak prostor žádost řádně doplnit. Žalobci stavebnímu úřadu sdělili, že požadovanou výjimku ze sporného OOP není nutné předkládat, neboť sporné OOP na řízení o jejich žádosti nedopadá, nicméně o ni i tak požádají. Žalobci tak na výzvu stavebního úřadu reagovali. Navíc samotná výzva k doplnění žádosti nebyla příliš srozumitelná, neboť z ní jednoznačně nevyplývalo, co stavební úřad po žalobcích požaduje ani proč nedoložení výjimky považuje za podstatnou vadu žádosti, která brání pokračování v řízení. Závěr žalovaného, že žalobci stavebnímu úřadu sdělili, že o výjimku požádají po vydání stavebního povolení, je navíc mylný.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Informace o podání žádosti žalobců o výjimku pro stavbu budovy F na internetových stránkách obce Z. nenalezl. Vzhledem

k tomu, že stavební úřad určil lhůtu k doplnění žádosti a žalobci v této lhůtě nepředložili požadovanou výjimku, nepožádali o výjimku a ani nepožádali o další prodloužení lhůty, neměl stavební úřad jinou možnost než řízení zastavit. Informaci o zveřejnění sporného OOP lze nalézt na internetových stránkách obce Z.. Skutečnost, že bylo řádně zveřejněno, pak ověřil přímo u obce Z. (což dokládá doplněním správního spisu o vyjádření a přílohu od obce Z.). S odkazem na stavební zákon a čl. 2 sporného OOP dále uvádí, že sporné OOP zakazovalo kromě provádění i umísťování staveb. Správní orgány musí vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti.

7. V replice žalobci setrvávají na svých závěrech ohledně nemožnosti retrospektivního působení sporného OOP na řízení o jejich žádosti. Jelikož byla podána 30. 9. 2019 a sporné OOP mohlo nabýt účinnosti nejdříve 1. 10. 2019, na řízení o jejich žádosti nemohlo mít žádný vliv. Nedoložení výjimky ze sporného OOP nepředstavovalo překážku v řízení, pro kterou by mohl stavební úřad žádost zamítnout a řízení zastavit. O výjimku ze sporného OOP opakovaně žádali, avšak nebylo jim vyhověno.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

8. Dne 30. 9. 2019 podali žalobci u stavebního úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby budovy F. Opatřením ze dne 23. 10. 2019, č. j. 7825/2019, je stavební úřad podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzval k odstranění nedostatků žádosti. Stavební úřad žalobce mimo jiné vyzval, *„aby nejpozději do 30 dnů od doručení této výzvy odstranili tyto nedostatky: 1. Výjimku ze stavební uzávěře č. 1/2019/OOP“*. Zároveň stavební úřad žalobce poučil, že pokud nebudou nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě odstraněny, bude řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. V odůvodnění výzvy uvedl, že *„předložená žádost nemá předepsané náležitosti podle § 86 stavebního zákona a neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení umístění navrhované stavby v území.“* Stavební úřad současně s výzvou ze dne 23. 10. 2019 řízení přerušil. Žalobci a) byla výzva doručena dne 23. 10. 2019 a žalobkyni b) byla doručena fikcí dne 4. 11. 2019.
9. Na výzvu k odstranění nedostatků žádosti žalobci reagovali podáním ze dne 20. 11. 2019, kterým požádali o prodloužení stanovené lhůty do 20. 1. 2020. Usnesením ze dne 18. 12. 2019, č. j. 9356/2019, stavební úřad žádosti vyhověl a lhůtu k odstranění vad žádosti prodloužil do 20. 1. 2020.
10. Podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 20. 1. 2020 doplnili žalobci žádost o některé požadované dokumenty. K požadované výjimce pro stavbu budovy F ze sporného OOP uvedli, že jejich žádost o rozhodnutí o umístění stavby byla podána před účinností sporného OOP, a proto jsou rozhodné podmínky a omezení účinné v době zahájení řízení. Omezení vyplývající ze sporného OOP nemohou platit zpětně na dříve zahájená řízení, a proto se na řízení o žádosti žalobců neuplatní. V závěru podání však uvedli, že o výjimku požádají, aby *„po získání stavebního povolení mohla být zahájena výstavba“*.
11. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobcům doručeno ve dnech 5. 2. 2020 a 12. 2. 2020. V odůvodnění tohoto rozhodnutí stavební úřad uvedl, že *„předložená žádost nemá předepsané náležitosti podle § 86 stavebního zákona a neposkytuje dostatečný podklad pro posouzení umístění navrhované stavby v území.“* Žalobci neodstranili následující vadu žádosti: *„zejména výjimku z územního opatření o stavební uzávěře č. 1/2019/OOP Obce Z.“*. Tato vada bránila v pokračování řízení, a proto řízení zastavil. Bez této výjimky nelze žádost dále posuzovat, neboť ta je posuzována podle právního stavu ke dni vydání

rozhodnutí a v současné době je sporné OOP účinné. Na pozemcích, kde se má stavba budovy F nacházet, je tak zakázáno umisťovat stavby.

12. V odvolání ze dne 14. 2. 2020 žalobci uvedli obdobné námitky jako v žalobě.
13. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobců zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění žalovaný uvedl, že žadatelé měli možnost požádat o další prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti, což neučinili. Navíc uvedli, že o výjimku požádají po získání stavebního povolení, neboť v územním řízení ji není třeba dokládat. Podle žalovaného je rozhodující skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí, což vyplývá z jeho konstitutivní povahy. Z obsahu internetových stránek obce Z. vyplývá, že sporné OOP nabylo účinnosti dne 1. 10. 2019. Ze samotného sporného OOP pak vyplývá mimo jiné zákaz umisťování staveb ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, a to na i na pozemcích, na nichž se má nacházet stavba budovy F. Žalovaný považuje sporné OOP za skutkovou okolnost, ze které musí stavební úřad z hlediska ochrany veřejného zájmu v řízení o umístění stavby vycházet. Důkazní břemeno o splnění souladu stavby s veřejným zájmem leží na žalobcích. Neodstranění této vady žalobci vedlo k zastavení řízení pro překážku bránící pokračování v řízení. O tom byli žalobci náležitě stavebním úřadem poučeni. Pod pojem „stavební činnost“ podle § 97 odst. 1 stavebního zákona je nutné subsumovat i umístění stavby územním rozhodnutím.

Posouzení žaloby soudem

14. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobami k tomu oprávněnými a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
15. Podle § 4 odst. 1 správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.
16. Podle § 4 odst. 2 správního řádu poskytne správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.
17. Podle § 37 odst. 2 věty první správního řádu musí být z podání patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.
18. Podle § 37 odst. 2 věty páté správního řádu musí podání obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.
19. Podle § 45 odst. 1 věty první správního řádu musí mít žádost náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.
20. 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).

21. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
22. Podle § 86 odst. 1 stavebního zákona obsahuje žádost o vydání územního rozhodnutí kromě obecných náležitostí podle správního řádu základní údaje o požadovaném záměru, identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž se má záměr uskutečnit, uvedení osob, které mají vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, jestliže může být jejich právo územním rozhodnutím přímo dotčeno.
23. Podle § 86 odst. 4 stavebního zákona platí, že pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve žadatele k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se oznamuje pouze žadateli. Dojde-li k zastavení řízení z důvodů neodstranění vad žádosti, usnesení o zastavení řízení se oznamuje pouze žadateli. Pokud k žádosti o vydání územního rozhodnutí není připojena dokumentace pro vydání územního rozhodnutí nebo pokud není zpracována projektantem, stavební úřad takovou žádost neprojednává a řízení zastaví; usnesení o zastavení řízení se oznamuje pouze žadateli.
24. Podle § 86 odst. 6 stavebního zákona stanoví prováděcí právní předpis obsahové náležitosti žádosti o vydání územního rozhodnutí a jejích příloh, včetně rozsahu a obsahu dokumentace pro vydání územního rozhodnutí. Dokumentace změny využití území může být nahrazena dokumentací podle zvláštních právních předpisů, které upravují nové využití území, pokud náležitosti takové dokumentace jsou stanoveny zákonem.
25. Podle § 92 odst. 2 stavebního zákona, není-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90 nebo jestliže by umístěním a realizací záměru mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.
26. Soud úvodem připomíná, že v souladu § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumává výroky napadeného rozhodnutí. Výrok prvostupňového rozhodnutí je opřen o § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, přičemž jím došlo k zastavení předcházejícího řízení o žádosti žalobců. Žalovaný se s tímto výrokem ztotožnil. Pouze výrok prvostupňového rozhodnutí o zastavení řízení a výrok napadeného rozhodnutí jej potvrzující podléhá v projednávané věci soudnímu přezkumu.
27. Oproti § 92 odst. 2 stavebního zákona dochází zastavením územního řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu k procesnímu skončení věci, aniž by se správní orgán žádostí věcně zabýval a posuzoval, zda jsou, či nejsou splněny podmínky pro vydání povolení. Předpokladem pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je existence podstatné vady žádosti, která brání jejímu věcnému projednání, a současně její neodstranění v určené lhůtě.
28. Znění výzvy k odstranění vad podle § 37 odst. 3 či § 45 odst. 2 správního řádu (a tedy i podle § 86 odst. 1 stavebního zákona) musí obsahovat formulace natolik srozumitelné a určité, aby byl žadatel jednoznačně schopen pochopit, jakými vadami jeho žádost trpí a jaké konkrétní kroky musí učinit, aby je odstranil (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2014, č. j. 6 As 136/2013-56). NSS v rozsudku ze dne 24. 3. 2020, č. j. 2 As 336/2018-31, uvedl, že „[o]d správního orgánu se očekává, že žadateli vyloží, jakým způsobem by měl podání upravit, aby požadavek byl přesný, určitý a srozumitelný, a tedy vykonatelný, tedy především vyloží, proč dle názoru správního orgánu petit přesný, srozumitelný a určitý není. Smyslem

vykládaného ustanovení [§ 37 odst. 3 či § 45 odst. 2 správního řádu] je *pomoci* žadateli vady odstranit“.

29. Z judikatury NSS dále vyplývá, že „[v]eřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) a komunikace úřadu s účastníkem řízení má pomoci provést jej správním řízením tak, aby při dodržení zákonných požadavků dosáhl svého záměru. Podle § 4 odst. 2 správního řádu poskytne správní orgán v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Obecné zásady správního řízení musí být dodržovány nejen jakožto konkrétní ustanovení správního řádu subsidiárně (tj. podpůrně) [...] Principy (v širším smyslu), na nichž je vybudováno správní řízení, se uplatní při veškerých postupech veřejné správy. Ač procesní pravidla interakci mezi úředníkem a účastníkem formalizují, nejsou účelem samy o sobě a jejich uplatňování je primárně cestou, nikoli cílem. Správní orgány tedy mohou vyvodit pro žadatele nepříznivé procesní důsledky, pouze pokud své požadavky vyjevily dostatečně srozumitelným způsobem a žadatel měl skutečnou, nikoli jen formální či teoretickou možnost výzvě k doplnění náležitostí jeho žádosti vyhovět“ (rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2014, č. j. 2 Azs 75/2014-26). V naposled citovaném rozsudku NSS rovněž dovodil, že z požadavku právní jistoty vyplývá právo žadatele na to, aby ho správní orgán vyzval ke splnění povinnosti doplnit žádost o nezbytné podklady tak, aby bylo jednoznačné, jaké listiny má předložit. Výzva ke splnění povinnosti (k odstranění nedostatků žádosti) má být přitom podle NSS „formulována takovým způsobem, aby jí průměrný adresát veřejné správy porozuměl a mohl na ni podle své vůle reagovat (vyhovět jí, anebo i rezignovat na splnění uložené povinnosti, poučen o následcích, jež to bude mít)“.
30. Podle soudu v projednávané věci nebyly výše uvedené zákonné požadavky na postup správních orgánů při odstraňování nedostatků žádosti splněny. Výzva stavebního úřadu ze dne 23. 10. 2019 podle soudu trpí formálními vadami, neboť je nedostatečně odůvodněná, nejednoznačná a ve výsledku ne zcela srozumitelná. Zprv stavební úřad neuvádí, na základě jakých právních předpisů a jejich konkrétních ustanovení požaduje doplnění konkrétních dokumentů a listin a na základě jakých skutečností považuje doplnění žádosti za nezbytné. To mohlo vést k mylným právním úvahám žalobců týkajícím se požadavku na předložení výjimky ze sporného OOP. Zadruhé jsou požadavky stavebního úřadu neurčité, což lze nejlépe ilustrovat na dílčí výzvě, podle které měli žalobci odstranit „*tyto nedostatky [...] Výjimku ze stavební uzávěry č. 1/2019/OOP*“. Z výzvy tak neplyne, v čem stavební úřad konkrétně spatřoval nutnost předložení požadované výjimky a jakým způsobem přesně měli žalobci v této části výzvy vyhovět a nedostatky žádosti odstranit. V této souvislosti je tak třeba dát za pravdu žalobcům, že z takto formulované (dílčí) výzvy k odstranění nedostatků žádosti jim nemohlo být zřejmé, co přesně po nich stavební úřad požaduje. V důsledku uvedeného proto nelze s ohledem na minimální formální a obsahové požadavky na výzvu k odstranění vad žádosti dospět k závěru, že stavební úřad prostřednictvím výzvy ze dne 23. 10. 2019 dostal své povinnosti „pomoci“ žalobcům odstranit vady jejich žádosti.
31. Významné je rovněž to, že žalobci nezůstali ve vztahu k uvedené dílčí výzvě pasivní a reagovali na ni podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 20. 1. 2020. Z něj přitom vyplývá, jak výzvě k doplnění žádosti porozuměli. Kromě jejich názoru (byť nesprávného – k tomu srov. dále), že se sporné OOP na jejich žádost neuplatní, uvedli, že o výjimku požádají, „*aby po získání stavebního povolení mohla být zahájena výstavba*“. V tomto podání tak není uvedeno, jak se mylně domnívá žalovaný, že o výjimku ze sporného OOP žalobci

požadají po získání stavebního povolení, nýbrž to, že o výjimku požádají za tím účelem, aby mohli zahájit výstavbu (po vydání stavebního povolení). S ohledem na obsahovou vadu výzvy stavebního úřadu ze dne 23. 10. 2019, v níž je za nedostatek žádosti označena výjimka ze stavební uzávěry, nikoliv rozpor stavby s územním opatřením o stavební uzávěře, který by bylo možné zhojit předložením požadované výjimky, přitom nelze vyloučit, že žalobci mohli očekávat, že uvedenou reakcí stavebním úřadem uvedený nedostatek žádosti odstranili, neboť předestřeli stavebnímu úřadu komplexní argumentaci, podle níž se zákaz stavební činnosti plynoucí z územního opatření o stavební uzávěře na jejich stavební záměr nevztahuje a o výjimku v budoucnu sice požádají, avšak jen z toho důvodu, aby mohli zahájit výstavbu.

32. Soud si je vědom toho, že zásadně není povinností správních orgánů opakovaně vyzývat žadatele k doložení podkladů potřebných pro vyhovění žádosti (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 12. 2019, č. j. 55 A 4/2018-41), avšak v projednávané věci výzva stavebního úřadu ze dne 23. 10. 2019 nesplňovala výše uvedené minimální zákonné požadavky na určitost, jednoznačnost a srozumitelnost, a proto nemohl stavební úřad o žádosti žalobců rozhodnout, aniž by je opakovaně vyzval k odstranění nedostatků žádosti a upřesnil, co požadavkem na doložení výjimky ze sporného OOP přesně myslí a jak konkrétně mají žalobci postupovat, aby tento nedostatek žádosti odstranili. Opakovaná výzva k odstranění nedostatků žádosti by nezbytná nebyla, pokud by již výzva stavebního úřadu ze dne 23. 10. 2019 byla z uvedeného hlediska bezvadná, což se však nestalo.
33. Podle soudu tak stavební úřad porušil § 4 odst. 1 a 2 správního řádu, a zatížil tak předcházející řízení podstatnou vadou řízení. Ta nebyla napravena ani napadeným rozhodnutím, které zastavení řízení potvrdilo.
34. Ačkoliv již shora uvedený nedostatek představuje samostatný důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí, považuje soud za vhodné se s ohledem na procesní ekonomii dalšího řízení před správními orgány vyjádřit i k dalším námitkám žalobců.
35. Stran námitky týkající se zveřejnění a účinnosti sporného OOP a přezkoumatelnosti závěrů žalovaného stran účinnosti sporného OOP soud uvádí následující. Z předchozího rozsudku zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2021, č. j. 54 A 22/2020-160 (ve věci návrhu tří navrhovatelů, včetně žalobců, na zrušení sporného OOP), konkrétně bodů 52 až 56, vyplývá, že sporné OOP bylo řádně zveřejněno a účinnosti nabylo dne 1. 10. 2019. Tyto závěry jsou žalobcům známy a soud na ně v plném rozsahu odkazuje, neboť od svého dřívějšího posouzení nemá důvod se v projednávané věci odchýlit. Skutečnost, že sporné OOP nebylo nadále dálkově přístupné, nijak nnesvědčí o tom, že by nebylo řádně zveřejněno. Námitka týkající se údajné neúčinnosti sporného OOP je proto nedůvodná.
36. Tyto závěry nicméně nemění nic na tom, že z obsahu správních spisů žalovaného a stavebního úřadu tyto skutečnosti nijak nevyplývají a že správní orgány k prokázání této skutečnosti nezajistily jakékoliv důkazní prostředky. Skutečnost, že takový důkazní prostředek žalovaný předložil společně s vyjádřením k žalobě, toto pochybení zhojit nemůže. Pokud by takový závěr měl alespoň oporu ve správním spise, bylo by tvrzení o datu účinnosti sporného OOP relativně neurčité, nicméně nikoliv nepřezkoumatelné, neboť by bylo podloženo právě spisovou dokumentací. Vzhledem k úvahám obsaženým v předchozím bodu tohoto rozsudku a závěrům vyplývajícím z rozsudku zdejšího soudu č. j. 54 A 22/2020-160 však uvedený nedostatek odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže

mít na jeho zákonnost vliv, a proto je námitka nepřezkoumatelnosti závěrů žalovaného o datu účinnosti sporného OOP nedůvodná.

37. K otázce interpretace pojmu „stavební činnost“ ve smyslu § 97 odst. 1 stavebního zákona soud uvádí, že je výklad žalobců nesprávný. Jak již zdejší soud dovodil v rozsudku ze dne 29. 6. 2021, č. j. 51 A 1/2021-66, „[p]ojem stavební činnost stavební zákon nijak blíže nevymezuje, obsah tohoto neurčitěho právního pojmu je proto nutné vyložit. Lze přisvědčit navrhovatelce, že gramatický výklad předmětného sousloví by skutečně mohl svádět k výkladu, že se jedná toliko o činnost spojenou se stavěním ve smyslu realizace stavby, jinými slovy, že v sobě tento pojem nezahrnuje rovněž umístování staveb, které ještě žádné ‚reálné stavění‘ nepředstavuje, byť je v řadě případů nezbytnou podmínkou pro realizaci stavby. Jak však zmínil Ústavní soud již v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publikovaným pod č. 30/1998 Sb., ‚[j]azykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu‘, přičemž je potřeba použít další výkladové metody a logické metody za účelem ověření, zda je prvotní gramatický (jazykový) výklad správný či nikoli. Soud má za to, že pojem stavební činnost nelze vykládat čistě jazykově zužujícím výkladem, ale je třeba mu rozumět v kontextu všech činností, které jsou stavebním zákonem regulovány, tedy včetně umístování staveb. Je třeba totiž vzít v úvahu, jaký je účel stavební uzávěry. Pokud by platil názor navrhovatelky, znamenalo by to, že by sice nebylo možné stavby v území dotčeném stavební uzávěrou realizovat, ale bylo by možné je bez omezení umísťovat podle stále platné územně plánovací dokumentace, ačkoli cílem vyhlášení stavební uzávěry je právě to, aby nedošlo ke ztížení nebo znemožnění budoucího využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Takto vydaná územní rozhodnutí by nemohla být pozdějšími změnami územně plánovací dokumentace dotčena. Názor navrhovatelky vycházející pouze z obecného chápání pojmu ‚stavební činnost‘ by vedl až k závěru, že stavby je možné dokonce i stavebně povolovat, jen je není možné provádět. Takový výklad je však nutné za použití pravidla argumenti reductione ad absurdum odmítnout, neboť by se zcela míjel se smyslem a účelem právní úpravy stavební uzávěry.“ Tyto závěry považuje soud za plně aplikovatelné i v projednávané věci, a proto na ně zde zcela odkazuje a ztotožňuje se s nimi, přičemž má za to, že zcela vyvrací argumentaci a výklad pojmu „stavební činnost“ předestřené žalobci. Jestliže proto sporné OOP zakázalo v jím uvedeném rozsahu stavební činnost i v plochách, do nichž spadají pozemky žalobců, měli stavební úřad a žalovaný povinnost k této skutečnosti přihlédnout již v řízení o umístění stavby budovy F, neboť nelze povolit umístění stavby, která spadá pod tu stavební činnost, která je územním opatřením o stavební uzávěře zakázána. Námitka je nedůvodná.
38. Z důvodů uvedených v předchozím bodu tohoto rozsudku se žalobci se rovněž mýlí, namítají-li že obce nemohou omezovat stavební úřady v rámci přenesené působnosti ve vedení příslušných řízení podle stavebního zákona. Svěřil-li zákonodárce obcím (avšak do jejich přenesené působnosti, tj. rovněž jako nepřímý výkon státní správy – srov. § 98 odst. 1 větu první stavebního zákona) pravomoc omezit nebo zakázat v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, musí k takové regulaci obsažené v územním opatření o stavební uzávěře stavební úřady v rámci řízení o umístění stavby přihlížet. Nejedná se přitom o zásah do výkonu pravomoci jednoho orgánu uplatňováním pravomoci orgánu jiného, a už vůbec ne o zásah územní samosprávy do výkonu státní správy (obě pravomoci jsou výkonem státní správy), nýbrž o otázku posouzení zákonných předpokladů pro vydání rozhodnutí o umístění stavby.

39. Nedůvodná je konečně rovněž námitka nepřipustné retroaktivity sporného OOP. V rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018-37, NSS uvedl, že „[p]odle ustálené judikatury správních soudů je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (*tedy i stav územně plánovací dokumentace*) nikoliv ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí“ (zvýraznění doplněno soudem). Pokud lze pod rozhodný „stav“ subsumovat stav územně plánovací dokumentace, která bývá rovněž stanovena formou opatření obecné povahy, pak se uvedené pravidlo logicky uplatní i v případě územního opatření o stavební uzávěře. To je totiž jakožto nástroj územního plánování, jehož smyslem je zajistit provedení efektivní revize dosavadního územního plánu (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 10. 11. 2021, č. j. 54 A 45/2020-120), ze své podstaty neodlučitelně spjata s procesem přípravy územně plánovací dokumentace nebo jejích změn, kterým předchází. Žalovaný i stavební úřad proto správně z dosavadní judikatury NSS dovodili povinnost rozhodovat podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí, a nikoliv k okamžiku zahájení řízení (podání žádosti). V době jejich rozhodování pak bylo sporné OOP již účinné, a proto neumožňovalo (bez udělené výjimky) povolení umístění stavby budovy F.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. S ohledem na výše uvedené soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro podstatné vady řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Vzhledem k tomu, že zjištěné vady se stejnou měrou vztahují rovněž na prvostupňové rozhodnutí, jsou naplněny důvody i pro jeho zrušení podle § 78 odst. 3 s. ř. s. Soud současně věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem vysloveným v tomto rozsudku jsou správní orgány vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. Jak soud uvedl již v bodu 14 tohoto rozsudku, přezkoumal prvostupňové a napadené rozhodnutí, které pro účely soudního přezkumu tvoří jeden celek (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 As 383/2018-36) pouze v mezích uplatněných žalobních bodů, přičemž s ohledem na povahu výše uvedené vady předcházejícího řízení musela být obě rozhodnutí zrušena. V dalším řízení stavební úřad v souladu s § 4 odst. 1 a 2 správního řádu žalobce opakovaně vyzve k předložení výjimky ze sporného OOP, přičemž bude dbát na to, aby tato výzva splňovala výše uvedené zákonné požadavky. Zároveň žalobce poučí o následcích nesplnění této výzvy. Jestliže žalobci ani přes tuto výzvu požadovanou výjimku nepředloží, posoudí stavební úřad, zda se jedná o natolik podstatnou vadu žádosti, která brání pokračování v řízení. Dojde-li při tom k závěru, že tomu tak není, žádost posoudí a věcně o ni rozhodne. Správní řízení je totiž možné zastavit pouze v případech, kdy žadatel na výzvu správního orgánu k odstranění vad vůbec nereaguje a zákonem požadované podklady vůbec nepředloží či vady jinak neodstraní a taková podstatná vada brání pokračování řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24).
42. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Každému ze žalobců, kteří byli procesně plně úspěšní, soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 9 364,60 Kč, tj. celkem 18 729,20 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta ve výši 9 920 Kč, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby po 2 480 Kč (tj. částka 3 100 Kč snižena o 20 %) za každého ze žalobců [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách

advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)]. Odměnu za úkon právní služby spočívající v replice žalobců soud žalobcům nepřiznal, neboť tato replika obsahovala pouze již žalobci uváděné skutečnosti a tvrzení, a tento úkon proto soud nepovažuje za účelný. Dále jde o dvě paušální částky po 300 Kč jako náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, byl součet výše uvedených částek (tj. 10 520 Kč) zvýšen o náhradu za DPH ve výši 21 %, tj. o 2 209,20 Kč. Každému ze žalobců přitom náleží polovina nákladů spojených se zastoupením advokátem. Konečně přiznanou náhradu nákladů řízení tvoří též zaplacené soudní poplatky za řízení, na nichž každý ze žalobců uhradil 3 000 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 729,20 Kč, tj. 9 364,60 Kč každému ze žalobců, je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobců, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku (§ 54 odst. 7 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). 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 24. února 2022

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.