



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobců: **a) Ing. J. O.** a **b) Mgr. Z. O.**, zastoupeni Mgr. Josefem Švandou, advokátem se sídlem Buzulucká 678/6, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 3. 2020, č. j. 047015/2020/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2022, č. j. 43 A 57/2020-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** uhradit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **6 364 Kč**, a to ve lhůtě do 30 dnů od nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Josefa Švandy, advokáta se sídlem Buzulucká 678/6, Praha 6.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobci podali dne 30. 9. 2019 žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby „budova F, Průmyslový areál stará pošta“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD a XE v katastrálním území Z.. Následně Městský úřad Klecany (dále jen „stavební úřad“) řízení o žádosti přerušil a žalobce podle § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, vyzval k odstranění nedostatků žádosti, mj. předložením výjimky ze stavební uzávěry č. 1/2019/OOP, neboť žádost neobsahovala náležitosti podle § 86 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a neposkytovala dostatečný

podklad pro její posouzení. Současně stavební úřad žalobce poučil, že pokud nedostatky žádosti ve stanovené lhůtě neodstraní, řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaví.

[2] Žalobci podáním ze dne 20. 11. 2019 požádali o prodloužení lhůty stanovené k odstranění vad žádosti, které stavební úřad vyhověl. V následném doplnění žádosti žalobci mj. uvedli, že žádost podali před účinností stavební uzávěry, a omezení z ní plynoucí se proto na řízení o jejich žádosti neuplatní; nicméně o výjimku požádají, aby po získání stavebního povolení mohla být zahájena výstavba. Stavební úřad usnesením ze dne 5. 2. 2020, č. j. 1029/2020, zastavil řízení o žádosti, neboť žalobci nepředložili výjimku z územního opatření o stavební uzávěře a tím neodstranili vady žádosti, které bránily pokračování v řízení. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl odvolání žalobců proti usnesení stavebního úřadu a toto usnesení potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu u Krajského soudu v Praze, který jí vyhověl, rozhodnutí žalovaného i usnesení stavebního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Podle krajského soudu stavební úřad porušil § 4 odst. 1 (zásada veřejné správy jakožto služby veřejnosti) a odst. 2 (zásada poučovací) správního řádu, a předcházející řízení tak zatížil podstatnou vadou řízení. Tuto vadu nenapravit ani žalovaný. Stavební úřad totiž nesplnil zákonné požadavky na postup správních orgánů při odstraňování nedostatků žádosti. Výzva k odstranění vad žádosti měla formální vady, neboť byla nedostatečně odůvodněná, nejednoznačná a ne zcela srozumitelná. Stavební úřad v ní neuvedl, na základě jakých právních předpisů a jejich ustanovení požadoval doplnění konkrétních dokumentů a listin a na základě jakých skutečností považoval doplnění žádosti za nezbytné. To mohlo vést k mylným právním úvahám žalobců týkajících se požadavku na předložení výjimky ze stavební uzávěry. Neurčitost výzvy krajský soud ilustroval citací její části („*tyto nedostatky [...] Výjimku ze stavební uzávěry č. 1/2019/OOP*“). Nebylo zřejmé, 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. Z takto formulované (dílčí) výzvy k odstranění nedostatků žádosti žalobcům nemohlo být zřejmé, co přesně po nich stavební úřad požaduje. Stavební úřad nedostál své zákonné povinnosti „pomoci“ žalobcům odstranit vady jejich žádosti.

[5] Krajský soud zdůraznil, že žalobci nezůstali pasivní. Na výzvu reagovali podáním doručeným stavebnímu úřadu dne 20. 1. 2020. V něm vyjádřili svůj názor, že se stavební uzávěra na jejich žádost neuplatní, a také uvedli, že o výjimku požádají, „*aby po získání stavebního povolení mohla být zahájena výstavba*“. Ve výzvě přitom za nedostatek žádosti není označen rozpor stavby s územním opatřením o stavební uzávěře, který by bylo možné zhojit předložením požadované výjimky. Proto nelze vyloučit, že žalobci mohli očekávat, že uvedeným podáním nedostatek žádosti odstranili. Stavebnímu úřadu totiž předložili 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. Povinností stavebního úřadu tedy bylo opakovaně žalobce vyzvat k odstranění nedostatků žádosti

pokračování

a upřesnit, co požadavkem na doložení výjimky ze stavební uzávěry myslí a jak konkrétně mají žalobci postupovat, aby tento nedostatek žádosti odstranili.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobců

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a krajskému soudu věc vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel nesdílí právní názor krajského soudu o nepřezkoumatelnosti výzvy stavebního úřadu a jejím dopadu na nezákonnost usnesení o zastavení řízení.

[7] Ze správního spisu nevyplývá, že výzva mohla v žalobcích vyvolat mylné právní úvahy, a z napadeného rozsudku není zřejmé, o jaké mylné právní úvahy se jedná. Stěžovatel připouští, že stavební úřad mohl výzvu formulovat precizněji. Z žádosti žalobců ze dne 20. 11. 2019 o prodloužení lhůty pro doplnění podkladů, ve které uvedli, že dosud neobdrželi všechna požadovaná vyjádření, je nicméně zcela zřejmé, že obsahu výzvy dobře porozuměli. Žalobci věděli, že jejich záměr je v přímém konfliktu se stavební uzávěrou a že jsou povinni stavebnímu úřadu předložit výjimku z této stavební uzávěry, aby mohl úřad vůbec přistoupit k věcnému projednání umístění navrhované stavby. Ostatně v řízení namítali nadbytečnost prokazování udělení výjimky ze stavební uzávěry, neboť nebyla účinná v době, kdy žádost podali. Současně připustili, že o výjimku v budoucnu požádají, nikoliv však v rámci územního řízení. Stěžovatel proto nerozumí tomu, proč by stavební úřad měl žalobcům zasílat další výzvu k odstranění vad jejich žádosti a upřesnění, co požadavkem na doložení výjimky ze stavební uzávěry myslí a jak konkrétně mají žalobci postupovat, aby tento nedostatek zhojili.

[8] Žalobci neuplatňovali v průběhu správního řízení jakékoliv výhrady či námítky k nesrozumitelnosti obsahu výzvy. Stavební úřad současně s vyzváním k předložení požadovaných dokumentů územní řízení přerušil. Proti usnesení o přerušování řízení žalobci nepodali odvolání. Přitom v rámci posouzení případného odvolání by se žalovaný mohl zabývat námitkou, zda byla výzva dostatečně srozumitelná (pokud by ji žalobci uplatnili). Tuto námitku neuplatnili ani v odvolání proti usnesení stavebního úřadu o zastavení řízení. Nemohla být proto předmětem přezkumu žalovaným. Žalobci ji poprvé uplatnili až v žalobě a z důvodu koncentrace správního řízení se jedná o novou námitkou uplatněnou nad rámec § 68 písm. a) s. ř. s.

[9] Krajským soudem konstatovaná vada řízení nemohla být podle stěžovatele podstatnou vadou, a nemohla mít ani žádný vliv na správnost usnesení stavebního úřadu. Stavební úřad žalobce poučil o důsledku v podobě zastavení řízení, pokud výzvě nevyhoví. Usnesení o zastavení řízení žalobcům nezaložilo žádná nová práva ani povinnosti a po kladném vyřízení žádosti o udělení výjimky mají proto možnost znovu požádat o umístění stavby. Stěžovatel závěrem připomenul, že žalobci mohli vystupovat jako vlastníci pozemků v budoucnu dotčených stavební uzávěrou závčas, právně se bránit v procesu jejího přijímání a nikoli její účinky zpochybňovat v rámci územního řízení.

[10] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že výzva byla nesrozumitelná. Byli přesvědčeni, že se stavební uzávěra na jejich záměr vztahovat nemůže, a že se proto jedná o omyl stavebního úřadu, který si nevšiml, že řízení bylo zahájeno před účinností stavební uzávěry. Žalobcům tedy nebylo vůbec zřejmé, co a proč po nich stavební úřad požaduje. Tvzení, že neuplatněná námitka nesrozumitelnosti výzvy zabránila stěžovateli, aby se touto otázkou zabýval, není v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že námitka nesrozumitelnosti se poprvé objevila až v žalobě. Nemohla být proto předmětem jeho přezkumu. Současně odkazuje na § 68 odst. a) s. ř. s., upravující nepřipustnost žaloby z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že žalobci napadli usnesení stavebního úřadu odvoláním v plném rozsahu z důvodu jeho nezákonnosti. Z odvolání na jednu stranu vyplývá, že se žalobci domnívají, že k žádosti doplnili všechna požadovaná stanoviska. Na druhou stranu v odvolání zdůraznili, že o výjimku ze stavební uzávěry požádají, a proto měl stavební úřad řízení přerušit do doby jejího doložení, nikoli jej zastavovat. Je tedy pravdou, že v odvolání výslovně netvrdili porušení poučovací povinnosti při postupu odstraňování vad žádosti ze strany stavebního úřadu, které následně shledal krajský soud.

[13] Podle § 89 odst. 2 věty první správního řádu *odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy*. Odvolací správní orgán tedy v plném rozsahu a i bez ohledu na obsah odvolacích námitek vždy přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy (na rozdíl od přezkumu správnosti rozhodnutí, jehož rozsah určují odvolací námitky a veřejný zájem). Z hlediska zákonnosti se odvolací správní orgán zaměřuje jak na přezkoumání vlastního rozhodnutí, tak i jemu předcházející procesní postup. Proto z hlediska souladu s právními předpisy musí jak napadené rozhodnutí, tak předcházející řízení posoudit v celém rozsahu. Stěžovatel se tedy mylí, že nebyl oprávněn hodnotit soulad řízení, které vydání usnesení o jeho zastavení předcházelo, s právními předpisy, zvláště pak se základními zásadami správního řízení, vyjádřenými v tomto případě v § 4 odst. 1 a odst. 2 správního řádu.

[14] Toto pochybení pak žalobci mohli namítat i v žalobě. Žalobce může v žalobě uvést všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání ani skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 8 As 197/2018-39).

pokračování

[15] Zbylá kasační argumentace pak vychází z přesvědčení stěžovatele, že žalobci výzvě porozuměli, a opakovaná výzva k odstranění vad jejich žádosti by proto podle něj byla nadbytečná. Nejvyšší správní soud předně uvádí, že krajský soud se v napadeném rozsudku věnoval výkladu § 4 odst. 1 a odst. 2 správního řádu a na podkladu judikatury Nejvyššího správního soudu dovedl, jaké povinnosti pro správní orgány z těchto ustanovení plynou ve vztahu k odstraňování vad žádosti. Stěžovatel s tímto výkladem nijak nepolemizuje, pouze tvrdí, že stavební úřad povinnosti vyplývající ze zmiňovaných základních zásad správního řízení neporušil. Nesouhlas stěžovatele se závěry krajského soudu přitom vyplývá z odlišného chápání jednotlivých vyjádření a procesního postupu žalobců v průběhu správního řízení.

[16] Žalobci byli totiž v průběhu správního řízení přesvědčeni, že § 97 odst. 1 stavebního zákona se na jejich žádost o vydání územního souhlasu nevztahuje. Podle věty první tohoto ustanovení *územní opatření o stavební uzávěře, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území*. Žalobci v průběhu správního řízení vykládali toto ustanovení tak, že pojmem „stavební činnost“ v něm obsaženým je myšleno toliko provádění stavební činnosti na daném území, a nezabraňuje tak vedení řízení o jejich žádosti. Svou argumentaci stavěli také na tom, že je pro účely vydání rozhodnutí rozhodující skutkový a právní stav ke dni podání žádosti. Přitom daná stavební uzávěra nabyla účinnosti až po dni podání jejich žádosti. Správnost jejich právní argumentace vyvrátil až krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[17] Stavební úřad zaslal žalobcům dne 23. 10. 2019 výzvu, kterou žalobce vyzval, „aby nejpozději do 30 dnů od doručení této výzvy odstranili tyto nedostatky: *výjimku ze stavební uzávěry č. 1/2019/OOP*“. Žalobci na tuto část výzvy reagovali tak, že předestřeli svou argumentaci uvedenou výše. Stěžovatel z takového postupu dovozuje, že se krajský soud mylí, pokud připouští, že žalobci mohli být z výzvy zmateni a domnívat se, že stavební úřad pouze přehlédl skutečnost, že se na ně stavební uzávěra nevztahuje. Nejvyšší správní soud se naopak ztotožňuje s názorem krajského soudu. Na správnosti jeho závěrů nemění nic ani skutečnost, že žalobci požádali o prodloužení lhůty k odstranění vad žádosti a svůj požadavek zdůvodnili tím, že dosud neobdrželi všechna požadovaná vyjádření. Ani z tohoto tvrzení totiž neplyne porozumění obsahu části výzvy o výjimce ze stavební uzávěry. Bylo namístě, aby stavební úřad žalobce opětovně vyzval a v souladu se zásadou veřejné správy jakožto služby veřejnosti a zásadou poučovací je upozornil, že jejich právní názor je nesprávný, a odkázal je na příslušnou právní úpravu, ze které vyplývá, proč jsou povinni požádat o výjimku ze stavební závěry a kladné vyřízení žádosti o výjimku pak předložit k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Přitom závěr o nezákonnosti postupu stavebního úřadu při odstraňování vad žádosti nemůže zvrátit ani procesní pasivita žalobců při přijímání stavební uzávěry a možnost žalobců podat novou žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[19] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[20] Žalobci měli ve věci plný úspěch, proto jim soud přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. V řízení o kasační stížnosti byli zastoupeni advokátem. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce žalobců učinil jeden úkon právní služby, kterým bylo sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu]. Ustanovení § 12 odst. 4 této vyhlášky stanoví, že jde-li o společné úkony při zastupování dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Mimosmluvní odměna za jeden úkon právní služby činí částku 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], po snížení podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu pak za každého ze žalobců 2 480 Kč. Za jeden úkon právní služby tak za oba žalobce činí odměna 4 960 Kč. Podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je s odměnou advokátovi spojena náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby. Celková výše odměny činí 5 260 Kč. Zástupce žalobců je současně plátcem DPH, a proto se v souladu s § 35 odst. 10 s. ř. s. zvyšuje odměna o tuto daň ve výši 21 %. Stěžovatel je částku 6 364 Kč povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce, advokáta Mgr. Josefa Švandy, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. března 2023

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu