

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **GECO, a.s.,** Pod Čimickým hájem 190/11, 181 00 Praha 8, zastoupeného JUDr. Jiřím Kroulíkem, advokátem se sídlem U Továren 31, 102 00 Praha 10- Hostivař, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj,** Staroměstské náměstí 932/6, 110 15 Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2010, č.j. 15033/2010-31-4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2012, č. j. 10 A 248/2010 - 53,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2012, č. j. 10 A 248/2010 – 53, a rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 17. 8. 2010, čj. 15033/2010-31-4, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náklady řízení v částce 18.616 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Jiřího Kroulíka.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ministra pro místní rozvoj ze dne 17. 8. 2010, čj. 15033/2010-31-4 (dále „rozhodnutí o rozkladu“), byl zamítnut rozklad společnosti VERT a.s., jejímž nástupcem se stal žalobce (dále jen „stěžovatel“), proti rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „žalovaný“) ze dne 1. 4. 2010, čj. 26097/2009-83/2881 (dále jen „rozhodnutí ministerstva“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 29. 1. 2009, čj. KUOK/107322/2008-2/7000 (dále jen „rozhodnutí o odvolání“) a rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 5. 9. 2008, čj. SmOl/ÚSO/77/1509/2008/Šol (dále jen „rozhodnutí o umístění stavby“). V posledně

uvedeném rozhodnutí rozhodl Magistrát města Olomouce o umístění stavby „Logistické centrum typu GT 1200 Olomouc“ (dále jen „navrhovaná stavba“).

Proti rozhodnutí o rozkladu brojil stěžovatel správní žalobou, ve které především namítal, že předmětná stavba splňuje kritéria výjimečně přípustné stavby předpokládané územním plánem na daném území. Žalovanému vytkl nesprávné posouzení účelu stavby a nedostatek skutkových zjištění, na kterých je závěr žalovaného postaven. S žalovaným nesouhlasil také v otázce šetření práv nabytých v dobré víře podle § 94 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a namítal i nedostatečné zdůvodnění rozhodnutí ministra.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl správní žalobu rozsudkem ze dne 28. 2. 2012, č. j. 10 A 248/2010 – 53, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Městský soud nejprve shrnul skutkové okolnosti a průběh dosavadního řízení. V další části rozsudku se potom věnoval samotnému posouzení námitek vznesených v žalobě.

Jako klíčovou označil městský soud otázku, zda je navrhovaná stavba v souladu s územním plánem města Olomouc. Zaujal přitom názor, že navrhovanou stavbu nelze charakterizovat jako sklad ve vazbě na funkci obchodu v lokalitě, nýbrž jako sklad sloužící pro zásobování řady dalších prodejen stěžovatele minimálně na území města Olomouce. Poukázal na skutečnosti plynoucí z navrhovaného provozu (množství aut rozvážejících zboží a délka rozvážkové trasy) a také na rozměry navrhované stavby, když z celkové plochy (přibližně 1500 m^2) zabírají skladové prostory 1200 m^2 a na zbývající ploše se nachází vzorková prodejna a administrativní část. Z uvedených poznatků proto dovodil, že se nemůže jednat o skladové prostory sloužící jen potřebám vzorkové prodejny či k zásobování obchodů v dané lokalitě. Nakonec odkázal i na samotný název navrhované stavby, která byla stěžovatelem označena jako logistické centrum. Z těchto skutečností tak učinil závěr, že navrhovaná stavba není v souladu s územním plánem, protože nesplňuje kritéria ani výjimečně přípustných staveb na daném území. Městský soud uvedl, že rozhodnutí o rozkladu se s námitkami uplatněnými v rozkladu vyrovnalo, když v konkrétních otázkách odkazuje na pasáže z rozhodnutí ministerstva, jež vycházelo z údajů obsažených v dokumentaci k navrhované stavbě.

V další části rozsudku rozebral městský soud otázky týkající se ochrany práv nabytých v dobré víře. Městský soud především uvedl, že samotné územní rozhodnutí ještě stěžovatele neopravňovalo zahájit stavbu, a proto práva, která na jeho základě nabyl, představují pouze oprávnění zahájit další projektovou přípravu stavby. Ze správního spisu nevyplynulo, že by již stěžovatel podal žádost o stavební povolení, případně na jeho základě zahájil stavbu. Městský soud podtrhl skutečnost, že stěžovatel v předkládané dokumentaci ke stavbě uvedl nepřesné označení funkční plochy (místo „nákupní a velkoplošné maloobchodní areály“ užil „nákupní a velkoplošné areály“), čímž vnesl do řízení nejasnost, kterou převzaly i správní orgány. Dle městského soudu tak není na místě dovolávat se dobré víry a naopak lze souhlasit s žalovaným, že s poukazem na § 76 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) nelze dobrou víru přiznat. Městský soud dále šetřil i možnost nabytých práv a dobré víry v souladu s § 94 odst. 4 správního řádu, ale seznal, že v dané fázi řízení

nebyla újma vznikající stěžovateli příliš intenzivní a naopak újma hrozící veřejnému zájmu byla značná, protože na daném území měla být umístěna stavba, která v tomto místě nemůže být. Jako nerozhodný posoudil městský soud poukaz stěžovatele, že návrh byl konzultován se zpracovatelem územního plánu. Městský soud k tomu uvedl, že nelze připustit, aby byl takovým způsobem v podstatě měněn územní plán a obcházeny standardní postupy plynoucí ze stavebního zákona.

V závěru rozsudku odmítl městský soud namítanou rozpornost v postupu ministerstva a naopak jeho postup, kdy byla rozhodnutí krajského úřadu i magistrátu zrušena a věc magistrátu vrácena, verifikoval.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 30. 3. 2012 napadá stěžovatel rozsudek městského soudu v celém rozsahu. Odkazuje přitom na důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) a také § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a namítá rozpor napadeného rozsudku městského soudu s § 92 odst. 2 stavebního zákona a § 2 odst. 1, 94 odst. 5 a 97 odst. 3 správního řádu.

Stěžovatel má za to, že navrhovaná stavba splňuje svými parametry definici výjimečně přípustné stavby ve smyslu obecně závazné vyhlášky Statutárního města Olomouce č. 7/2006, a je proto v souladu s územně plánovací dokumentací. Domnívá se, že navrhovaná stavba splňuje parametry velkoobchodního zařízení, jehož součástí je maloobchodní prodejna, a které je ve vazbě na funkci obchodu v lokalitě a lze u něj předpokládat koncentraci zákazníků srovnatelnou s maloobchodem.

Podobně, jako v předchozích podáních, poukazuje na to, že ani správní orgány, ani městský soud jednoznačně a konkrétně nevyložily kritéria, která byla ve vztahu k navrhované stavbě hodnocena, a na kterých byl názor žalovaného i soudu vystavěn. Skutečnosti, na kterých bylo napadené rozhodnutí založeno, tak považuje za pouhé domněnky. V rozhodnutí soudu postrádá výklad některých termínů, které byly pro posuzování důležité, jako například „lokalita“, či „vazba na funkci obchodu“. Nesouhlasí s výkladem, že pod pojmem „lokalita“ se rozumí území menší, než území celého města a pod pojmem „vazba na funkci obchodu“ pouze zásobování obchodů v lokalitě. Pokládá proto napadená rozhodnutí za nedostatečně zdůvodněná a nepřesvědčivá. Stěžovatel odmítá úvahy soudu týkající se rozvozu zboží a jeho závěry v tomto směru pokládá za nepodložené. Poukazuje také na skutečnost, že ve vzorkové prodejně nedochází k prodeji zboží pouze koncovým zákazníkům, ale i jiným odběratelům, kteří zboží odebírají ve větších objemech. Dle stěžovatele se tak jedná o činnost, při které se předpokládá vyšší koncentrace zákazníků srovnatelná s maloobchodem, čímž je naplněna charakteristika výjimečně přípustné stavby. Zvolený název považuje i nadále za nepodstatný.

Další námitkou směřuje stěžovatel proti rozhodnutí o rozkladu, které se dle jeho názoru nevypořádalo s konkrétními námitkami, proč není navrhovaná stavba v souladu s územním plánem. Nesouhlasí s městským soudem, který pokládal zdůvodnění ministra za dostatečné, protože odkazy na jednotlivé části rozhodnutí ministerstva pokládá za nepřiléhavé.

V další části kasační stížnosti se stěžovatel zabývá problematikou ochrany práv nabytých v dobré víře. Nesouhlasí s názorem, že nepřesným označením funkční plochy

„*zmátl správní orgány prvního i druhého stupně včetně odborného aparátu*“ a tím došlo k vydání nesprávných rozhodnutí. Poukazuje také na skutečnost, že není odpovědný za správnost rozhodnutí vydaných ve správním řízení a pokud byly jeho návrhy nepřesné, měl jej správní orgán vyzvat k opravě. Dle názoru stěžovatele není možné poměřovat újmu na jeho straně a na straně veřejného zájmu, aniž by toto hledisko bylo blíže specifikováno. Domnívá se, že městský soud nedostatečně specifikoval, jaké konkrétní zájmy by byly umístěním navrhované stavby dotčeny, když v dané lokalitě funguje několik větších nákupních areálů. Uvádí také, že na základě územního rozhodnutí podal žádost o stavební povolení, které bylo vydáno dne 30. 4. 2009 pod čj. SmOl/OPS/42/685/2009/Pe, což v některých předchozích podáních uvedl a nesouhlasí proto s úvahami soudu ohledně jím nabytých práv.

Na závěr vznáší pochybnosti nad rozhodnutím ministerstva, které nerespektovalo právní závěry vyslovené v prvním rozhodnutí o rozkladu ze dne 8. 12. 2009.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto stěžovatel navrhuje rozsudek městského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný své možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3) a 4) s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ust. § 109 odst. 4) s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud aprobuje posuzování jednotlivých kasačních námitek ve světle kasačních důvodů specifikovaných v § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel konkrétně zmínil dva kasační důvody – odkazující na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pod který je možné podřadit stěžejní námitky, a § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., jehož naplnění stěžovatel blíže specifikoval jen odkazem na vadné zdůvodnění správních rozhodnutí. Z obsahu kasační stížnosti je dále patrné, že stěžovatel vytýká nedostatečné odůvodnění také rozsudku městského soudu. Taková výtka směřuje ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda je navrhovaná stavba v souladu s územním plánem města Olomouce, konkrétně s obecně závaznou vyhláškou č. 7/2006, o závazné části územního plánu sídelního útvaru Olomouc (dále jen „vyhláška“). V této námitce se objevuje argumentace směřující ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Městský soud v napadeném rozsudku sdílí názor žalovaného, že navrhovaná stavba není na daném území přístupná ani výjimečně přípustná. Nejvyšší správní soud vycházel při posuzování této otázky z obsahu správního spisu Magistrátu města Olomouce, tedy pouze z dokumentace k navrhované stavbě a také z přílohy 1 vyhlášky.

Stěžovatel především tvrdí, že navrhovaná stavba naplňuje definici výjimečně přípustné stavby na daném území. Z předchozího řízení přitom plyne, že navrhovaná stavba má být umístěna na zastavitelném území, jehož funkční typ je vyhláškou charakterizován jako „nákupní a velkoplošné maloobchodní areály“. K tomuto funkčnímu

typu se přitom udává, že „*Slouží pro umístění velkoplošných maloobchodních zařízení ve všech kategoriích včetně nadmístního, celoměstského a nadměstského významu na samostatně vymezitelné ploše nebo souboru obchodních staveb nadmístního významu.*“. Tento typ připouští celou řadu možných staveb maloobchodního charakteru a zároveň několik výjimečně přípustných staveb, které mohou sloužit i jiným záměrům. Z výjimečně přípustných staveb je v dané věci možné uvažovat o typu „*velkoobchodní zařízení s předpokládanou větší koncentrací zákazníků srovnatelnou s maloobchodem*“, nebo o stavbě podřaditelné pod „*sklady ve vazbě na funkci obchodu v lokalitě*“. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že se jedná o stavbu, která je jakousi kombinací výše uvedených typů.

Z rozhodnutí o umístění stavby, čj. SmOl/ÚSO/77/1509/2008/Šol, plyne, že podkladem pro kladné posouzení bylo stanovisko odboru koncepce a rozvoje Magistrátu města Olomouce vydané pod čj. SmOl/OKR/19/625/2008/Kř. Z obou dokumentů je patrné, že navrhovaná stavba byla uznána jako výjimečně přípustná proto, že na daném území je možné výjimečně umístit sklady ve vazbě na funkci obchodu v lokalitě. Již v této fázi řízení se tedy mělo za to, že navrhovaná stavba splňuje definici skladu ve vazbě na funkci obchodu v lokalitě a nikoli definici velkoobchodního zařízení s předpokládanou větší koncentrací zákazníků srovnatelnou s maloobchodem. Z dokumentace k navrhované stavbě dále vyplývá, že druh stavby je „*Logistické centrum typu GT 1200 – distribuční sklad tabákových výrobků s administrativní částí a přípojkami inženýrských sítí, zpevněných ploch a komunikací*“, kdy hlavním objektem je skladová hala. Hlavní objekt je přitom pro posuzovanou otázku důležitý, protože v příloze 1 vyhlášky se udává, že hlavní stavba je „*stavba sloužící pro přípustnou funkci, která udává charakter využití jednotlivého pozemku.*“ Důležitá je také část dokumentace zabývající se navrhovaným provozem, ve které se uvádí, že „*Jedná se o distribuční sklad se vzorkovou prodejnou s administrativní částí. V objektu nejsou žádná technologická vybavení. Manipulace se zbožím na paletách probíhá pomocí ručních paletových vozíků. Zboží je do skladu přiváženo jedenkrát denně kamionem. Zboží se skladuje na zemi na paletách. Jednotlivé druhy tabákových výrobků – cigaret jsou chystány po kartonech k distribuci a jsou rozváženy dodávkovými vozidly do jednotlivých prodejen. Součástí objektu je vzorková prodejna.*“. Sám stěžovatel tedy vytyčil hlavní účel a záměr navrhované stavby, která má sloužit především jako distribuční sklad. Je možné, že navrhovaná stavba bude nabízet některé služby velkoobchodního zařízení, ale jejím primárním účelem je skladovat zboží, které je dále distribuováno. Je tedy nutné posuzovat navrhovanou stavbu jako skladové zařízení, protože to je jejím hlavním účelem. Nejvyšší správní soud proto nevylučuje, na základě dosud shromážděných důkazů, že výjimečně přípustným typem, který by mohla navrhovaná stavba na daném území splňovat, je sklad ve vazbě na funkci obchodu v lokalitě. Nelze proto ani vyloučit, že městský soud postupoval správně, když navrhovanou stavbu hodnotil především jako skladovací zařízení a její výjimečnou přípustnost hodnotil především v tom smyslu, zda splňuje charakteristiku „skladu ve vazbě na funkci obchodu v lokalitě.“ Nicméně k problematice /ne/souladu stavby a územního plánu nebyla zjištěna skutková podstata tak, aby na jejím základě bylo možné formulovat jednoznačný závěr.

Další námitka směřuje k absenci výkladu pojmů „lokalita“ a „vazba na funkci obchodu“, které se vztahují k typu výjimečně přípustné stavby („*sklady ve vazbě na funkci obchodu v lokalitě*“). Stěžovatel se domnívá, že městský soud nedostatečně popsal, proč pro něj představuje „vazba na funkci obchodu“ zásobování obchodů v lokalitě. Pravda je, že pod pojmem „vazba na funkci obchodu“ si je možné představit mnohé. Jedná se totiž o

neurčitý právní pojem, který je však nutné vykládat ve vztahu ke konkrétní skutkové podstatě a ostatním okolnostem daného případu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č.j. 5 Afs 151/2004 - 73). Podle dosavadních zjištění je navrhovaná stavba především skladové zařízení, ve kterém jsou uskladněny cigarety. V popisu navrhovaného provozu uvedeného v dokumentaci se podává, že „*Zboží se skladuje na zemi na paletách. Jednotlivé druhy tabákových výrobků – cigaret jsou chystány po kartonech k distribuci a jsou rozváženy dodávkovými vozidly do jednotlivých prodejen.*“. Hlavním účelem navrhované stavby tak zřejmě může být skladování a distribuce zboží do jednotlivých prodejen, což by odpovídalo zásobovací funkci. Městský soud zřejmě vycházel z toho, že neměl povinnost zkoumat všechny možné výklady pojmu „vazba na funkci obchodu“, protože z dokumentace považoval za zcela zřejmé, že hlavním záměrem je stavba umožňující zásobování jednotlivých prodejen cigaretami. Na to, zda tomu tak má být, však důkazní řízení zaměřeno nebylo.

Mezi neurčité právní pojmy je možné zařadit i pojem „lokalita“. Lokalitou se běžně rozumí nějaké konkrétní místo či oblast, ale důležitý je především úhel pohledu, ze kterého je lokalita vnímána. Jiný význam má pojem lokalita v pohledu světovém, evropském, celostátním nebo místním. Přesto je možné konstatovat, že se vždy jedná o nějaké místo nacházející se uvnitř většího celku, ke kterému jej vztahujeme. Podobně je nutné vykládat pojem „lokalita“ i v nyní posuzovaném případě. Vztažným místem přitom nepochybně bude území pokryté daným územním plánem, tedy území sídelního útvaru Olomouc. Pod pojmem „lokalita“ tak v daném případě, s ohledem na stupeň dokazování, lze mít na mysli část sídelního útvaru v nějakém okolí konkrétní stavby.

Podobně jako městský soud je i Nejvyšší správní soud toho názoru, že samotný název navrhované stavby nepředstavuje bezvýznamnou skutečnost, neboť sám o sobě o jejím účelu něco vypovídá. Je však jistě možné souhlasit také se stěžovatelem, že toto formální hledisko nemůže představovat jediné kritérium, ze kterého lze odvodit účel stavby. Vždy je nutné zkoumat materiální stránku věci, zde opravdový účel navrhované stavby v kontextu s územním plánem, a teprve poté stavbu vyhodnotit jako přípustnou či nepřípustnou. Jak plyne z výše uvedeného, hlavním účelem navrhované stavby podle dokumentace může být provoz distribučního skladu a právě tak také mohla být správním orgánem stavba posuzována z hlediska úvah o její výjimečné přípustnosti na daném území. Ve vztahu k přípustnosti (výjimečné přípustnosti) staveb je přitom třeba mít důsledně na paměti, že „*stavby a způsoby využití území neuvedené v regulačních podmínkách jako přípustné nebo výjimečně přípustné, jsou považovány za nepřípustné*“ (srov. regulativy uspořádání území v příloze 1 vyhlášky), Ani takový závěr, v jednom z možných smyslů, ovšem nelze učinit bez řádně zjištěné skutkové podstaty posuzovaného případu.

V rámci kasační námitky týkající se přípustnosti navrhované stavby na daném území, vznesl stěžovatel i výtku směřující k nedostatečnému odůvodnění rozsudku městského soudu. Takové tvrzení stěžovatele směřuje k uplatnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepochybně platí, že „*Pokud jsou ze znění kasační stížnosti její důvody seznatelné a odpovídají zákonným kasačním důvodům (§ 103 odst. 1 s. ř. s.), není rozhodující, že stěžovatel sám své důvody nepodřadil k jednotlivým zákonným ustanovením či tak učinil nepřesně.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud přitom vychází z konstantní judikatury, podle které je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné pro

nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Stěžovatel namítá, že městský soud vycházel pouze z předpokládané kapacity provozu a výroby a své závěry učinil bez znalosti konkrétních skutečností a činností, což dělá z vyslovených závěrů pouhé domněnky. Nejvyšší správní soud poznamenává, že taková výhrada má své opodstatnění, neboť městský soud skutečně svůj výklad založil na informacích, které plynou z dokumentace k navrhované stavbě. Je však nutné si uvědomit, že navrhovaná stavba nebyla realizována, proto při hodnocení její povahy a charakteru provozu je nezbytné vycházet nejen z činností, které jsou v dokumentaci (předložené samotným stěžovatelem) předpokládané, ale také z jiných důkazů, třeba z vyhodnocení využití jiných staveb obdobného charakteru. Bez toho se v daném řízení vyskytuje několik nejasností, které mohly být (ale nebyly, nejpozději v řízení před městským soudem) odstraněny dokazováním.

Podle § 77 odst. 2 s. ř. s. může soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného.

Zmíněné ustanovení zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit skutkový stav věci, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjistit nově či jinak skutkový stav jako podklad pro rozhodování a porovnat jej s užitou právní kvalifikací. Správní soud je přitom při přezkoumávání žalobou napadeného rozhodnutí povinen posoudit a zhodnotit, zda správní orgán dostatečně zjistil a objasnil skutkový stav, z něhož při rozhodování vycházel. Zjistí-li v tomto směru závažné vady, zruší napadené rozhodnutí třeba i bez jednání [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Městský soud tedy vycházel jen z podkladů obsažených ve správním spise a tyto podklady považoval pro posouzení věci za dostatečné. S podklady se spokojil bez ohledu na to, že se v nich, mimo jiné, nachází i řada nekonkrétních informací, ze kterých však městský soud, stejně jako dříve správní orgány, vyvozoval některé zcela konkrétní závěry. Přitom od počátku řízení byly také správním orgánům k dispozici konkrétní informace o provozu obdobných zařízení stěžovatele, a to bez ohledu na skutečnost, že stěžovatel zůstal v prokazování vlastních tvrzení zjevně pasivní. Příkladem je situace, kdy na jedné straně stěžovatel uvádí, že považuje za nepodložený závěr soudu ohledně délky rozvozových tras, ale nepředkládá žádné konkrétnější informace, které by závěry městského soudu rozporovaly. Podobně je tomu ve vztahu ke způsobu zásobování. Městský soud na základě informací o předpokládaném počtu zásobovacích aut, učinil závěr, že se bude jednat o sklad sloužící pro zásobování řady dalších prodejen minimálně na území celého města Olomouce. Stěžovatel má tento závěr za nepodložený, učiněný bez znalostí konkrétních skutečností, byť sám žádné konkrétní skutečnosti ani v předchozím průběhu řízení ani v kasační stížnosti neuvádí.

Stěžovatel totiž již v rozkladu ze dne 16. 4. 2010 proti rozhodnutí žalovaného uvedl, že od roku 1994 provozuje v jiné části města Olomouce zařízení shodného charakteru a bylo tedy možné skutečnost lépe hodnotit na základě porovnání konkrétních zjištění vycházejících ze zkušeností se stejným provozem. Stejně tak v doplnění rozkladu ze dne 22. 10. 2009 stěžovatel předkládá fotografie podobné, již realizované, stavby a lze se tedy domnívat, že zcela konkrétní údaje o jejím skutečném účelu, provozu, velikosti území, které zásobuje a dalších skutečností, jsou k dispozici. Pokud takové informace nedoložil sám stěžovatel, bylo na místě, aby jej k doplnění podkladů vyzval již správní orgán, případně aby si správní orgány obstaraly podklady, na kterých by se daly vystavět konkrétní závěry. Nic takového se však nestalo a diskrepance jednoznačných závěrů opřených o hypotetické podklady tak zůstala zachována. Kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) lze tedy považovat za prokázané již z tohoto pohledu.

Stěžovatel v celém průběhu řízení zastává názor, že postupoval v dobré víře a nemohl být si vědom, že by navrhovaná stavba byla v rozporu s územním plánem, když její přípustnost byla územním rozhodnutím potvrzena. Nesouhlasí s tím, že chybným označením funkční plochy území vnesl vědomě do řízení nesprávnost, čímž „*zmátl*“ i správní orgány a v důsledku toho bylo vydáno chybné rozhodnutí. Za nedostatečné má také hodnocení městského soudu směrem k otázce újmy na straně stěžovatele a veřejného zájmu.

Správní řád chrání v přezkumném řízení osoby, které nabyly svých práv v dobré víře. Podle § 94 odst. 5 správního řádu „*Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99)*“.

Ohledně postupu správních orgánů v rámci přezkumného řízení zastává Nejvyšší správní soud stabilizovaný názor, že „*Správní orgány jsou povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména pak se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv (§ 2 odst. 3 správního řádu), jejichž konkrétním projevem je mimo jiné právě povinnost správních orgánů poměřovat újmy účastníků, které by vznikly zastavením přezkumného řízení o protiprávním rozhodnutí správního orgánu (§ 94 odst. 4 správního řádu) či při změně či rušení takového rozhodnutí (§ 94 odst. 5 ve spojení s § 97 odst. 3). Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn.*“ (viz např. rozsudek ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011 – 79). Ukazuje se, že ochrana již nabytých práv je v přezkumném řízení velmi silná, protože by měla být způsobilá čelit riziku neoprávněných zásahů do principu právní jistoty a dalších institutů, reprezentujících zásady, na kterých je správní řízení vystavěno.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že pod pojmem dobrá víra je v daném případě nutno chápat objektivně posuzované vědomí stěžovatele o souladu jednání s právem. Jinými slovy, dobrá víra, jako nezaviněná nevědomost, chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem.

Městský soud argumentoval tak, že stěžovatel vědomě užil chybného označení funkční plochy, čímž vnesl do řízení nejasnost, kterou přejaly i správní orgány. Tento závěr však není podložen konkrétními důkazy. Skutkové podklady neposkytují vodítko pro úvahy, zda stěžovatel věděl či mohl vědět o chybném označení funkční plochy, tudíž ani o tom, zda slovo „maloobchodní" v názvu stavby neuvedl úmyslně nebo omylem. Bez významu není ani související otázka, zda vůbec mohl stěžovatel předpokládat, že chybu budou správní orgány opakovat. Chybí rovněž i podložený závěr o tom, zda vůbec a jak správní orgán 1. stupně uvedený rozdíl vnímal. Dokazování a zdůvodnění rozhodnutí správních orgánů i rozsudku městského soudu chybí také důkladnější pozornost věnovaná tomu, zda chyba v označení stavby byla natolik závažná, že byla s to způsobit zmatení správních orgánů, které z toho důvodu rozhodly nezákonně. Z dostupné literatury mimo jiné plyne, že „*Ustanovení § 94 odst. 5 by se nepoužilo např. v případě, že by bylo zjištěno, že pravomocné rozhodnutí bylo vydáno na základě nepravdivých údajů uvedených žadatelem v žádosti nebo v průběhu řízení o žádosti, což by znamenalo, že nemohl být v dobré víře. Pokud bude naopak rozpor rozhodnutí s právními předpisy mít původ pouze v postupu správního orgánu, aniž by k tomu účastník řízení svým přičiněním jakkoli přispěl (např. správní orgán nesprávně hodnotil nějaký důkaz nebo ignoroval obsah závazného stanoviska), nebo o tom věděl a je tak v dobré víře, že rozhodnutí bylo vydáno správným postupem, bude třeba jeho v dobré víře nabytá práva šetřit.*" (viz Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. vydání. Praha: BOVA. POLYGON, 2012. s. 822). V rozsudku městského soudu a rovněž ve správních rozhodnutích v tomto směru chybí /zejména podrobnější/ argumentace, která by dokládala, zda na základě vědomě nepravdivých údajů stěžovatele mohlo být vydáno nezákonné územní rozhodnutí, nebo zda to byl převážně chybný postup správního orgánu, který zapříčinil vydání takového rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku rovněž postrádá přijatelnou argumentaci ve vztahu k závažnosti chybného označení funkční plochy, schopnosti ovlivnit úsudek správních orgánů a možnosti tuto chybu odhalit. Bez podrobnějších informací v uvedeném smyslu tedy vůbec nemůže Nejvyšší správní soud přezkoumat, zda vůbec byly splněny podmínky dle § 94 odst. 5 správního řádu.

Stěžovatel nesouhlasil ani s nedostatečným hodnocením újmy na straně veřejného zájmu. Právem poukázal na skutečnost, že žalovaný se ve skutečnosti vůbec nezabýval poměřováním újmy hrozící stěžovateli a veřejnému zájmu ve smyslu § 94 odst. 4 správního řádu. Namítá rovněž, že přezkoumávané rozhodnutí o umístění stavby a rozhodnutí o odvolání byly zrušeny ve zkráceném přezkumném řízení, aniž by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky dle § 98 správního řádu. I kdyby totiž mohl být v daném případě za zjevný považován rozpor rozhodnutí o umístění stavby a územního plánu města Olomouc, prakticky všechny ostatní podmínky přezkumného řízení, obsažené v § 94 až § 97 správního řádu, zůstaly zjevně v hypotetické poloze, bez náležité opory v důkazním řízení.

Přezkumné řízení musí být podle § 94 odst. 4 správního řádu zastaveno v případě zjištění, že újma, která by zrušením nebo změnou přezkoumávaného rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, byla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Za situace, kdy jednoznačně prokázané není splnění žádné z podmínek, nepřichází v úvahu ani zkrácené přezkumné řízení podle § 98 téhož zákona. V posuzované věci úvaha podle § 94 odst. 4 správního řádu o míře újmy stěžovateli ve vztahu k újmě veřejnému zájmu skutečně v rozhodnutí ministerstva chybí, a není obsažena ani v rozhodnutí o rozkladu, kde se

ministr spokojil pouze s odkazem na rozhodnutí ministerstva. Pro jakýkoli závěr v daném směru ovšem ve spisech chybí odpovídající podklady získané dostatečným dokazováním. Jak správní orgány, tak i městský soud opomněly se touto problematikou zabývat a překlenuly hodnocení újmy a její porovnání s veřejným zájmem v napadených rozhodnutích úvahou opřenou o shora uvedené domněnky. Vzhledem k tomu, že ochrana práv nabytých v dobré víře dostává v přezkumném řízení přednost před zásadou legality (§ 2 odst. 3 správního řádu), nestačilo pouze konstatovat, že dostatečnou újmou veřejnému zájmu dokládá hypotetický závěr, že stavba je v rozporu s územním plánem a nemůže proto na daném místě být. Kromě pečlivého zjištění existence takového rozporu je třeba dále citlivě vážit všechna hlediska a závažnost újmy veřejnému zájmu v případě, kdyby byla navrhovaná stavba realizována. Proto právě je naprosto nezbytné dokazováním zjistit, zda vůbec stavba představuje, s ohledem na její účel, provoz či vhodnost v dané lokalitě, zásah do práv jiných osob a dalších hledisek, a v jakém rozsahu. Takové závěry však nebylo možné přijmout, a to v důsledku nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Dotčené zájmy tedy nebylo možné ani korektně porovnávat. Na základě hypotéz a pouhých tvrzení to nebylo možné a zjištění relevantních skutečností chyběla v důsledku nedostatečného důkazního řízení.

Na závěr kasační stížnosti opakuje stěžovatel námitku, že rozhodnutí ministerstva ze dne 1. 4. 2010, čj. 26097/2009-83/2881, nerespektovalo právní závěry obsažené v rozhodnutí o rozkladu ze dne 8. 12. 2009, čj. 26097/2009-31-4, a tuto skutečnost ponechalo bez povšimnutí. Touto námitkou se však městský soud zabýval a dostatečně vysvětlil, proč považuje postup žalovaného za správný. V podrobnostech lze odkázat na část odůvodnění na straně 11 napadeného rozsudku městského soudu.

Nejvyšší správní soud dospěl závěru, že řada námitek kasační stížnosti je důvodná. Rozsudek městského soudu je v otázkách hodnocení účelu stavby a ochrany práv nabytých v dobré víře nepřezkoumatelný v tom smyslu, že uvedenou problematiku nelze spolehlivě řešit na základě pouhých hypotéz, domněnek a tvrzení, bez zaměření se především na vyjasnění skutkového stavu. Bude nutné naznačeným doplněním dokazování ozřejmit, zda navrhovaná stavba splňuje podmínky výjimečné přípustnosti na daném území. Teprve na základě zjištěných skutečností bude možné se vypořádat s tvrzeními o vlivu nesprávného označení funkční plochy na rozhodování správních orgánů a významu této chyby pro celé uzemní řízení, zkoumáním a porovnáním konkrétní podoby srovnatelného provozu jiných obdobných provozů stěžovatele na okolní lokalitu staveb. Nebude možné se vyhnout ani dokazování, zda stěžovatel o chybě v označení stavby věděl, pokoušel se ji využít ve svůj prospěch, zda tak vůbec mohl učinit bez ohledu na podstatné principy územního plánu nebo zda k uvedené chybě došlo případně pouhým nedopatřením.

Městský soud založil svou argumentaci ohledně porovnání újmy na straně stěžovatele a veřejného zájmu také na skutečnosti, že samotné územní rozhodnutí neopravňovalo stěžovatele zahájit stavbu. Ze spisu nevyplývá, že by stěžovatel požádal o stavební povolení, případně že by stavbu dokonce zahájil, a proto není újma na jeho straně dostatečně intenzivní, konstatuje Městský soud. Stěžovatel námitku v tomto smyslu jednoznačně ani neformuloval, nicméně ve spisu se informace o vydání stavebního povolení stěžovateli (dne 30. 4. 2009, čj. SmOl/OPS/ 42/685/2009/Pe) objevuje. Jednalo by se o skutečnost, kterou by správní orgán musel ověřit z úřední povinnosti. Bude proto nezbytné i tuto skutečnost (respektive tvrzení stěžovatele o její existenci) v dalším řízení

vyjasnit a náležitě vyhodnotit.

Teprve na základě uvedených, případně dalších, zjištění vedoucích k věcnějšímu objasnění skutečného vztahu územního plánu města Olomouc a rozhodnutí o umístění konkrétní stavby stěžovatele, bude možné se zabývat posuzováním dalších zásadních námitek, především se dovolávajících ochrany dobré víry stěžovatele, ochrany práv nabytých v dobré víře včetně přesvědčivého porovnání dopadů příslušného rozhodnutí na zájmy stěžovatele i veřejný zájem, reprezentovaný právě územním plánem města Olomouc.

Nejvyšší správní soud vyložil, proč žalovaný nemohl o přezkumu rozhodnutí o umístění stavby a o odvolání rozhodnout ve zkráceném řízení a v čem si ustanovení § 98 správního řádu vyložil v posuzované věci nesprávně. Na to je žalovaný povinen pamatovat také v novém řízení, mimo jiné také proto, že je třeba dbát na řádné skutkové objasnění věci a na smysl § 94 odst. 4 správního řádu.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou ve shora uvedeném rozsahu ve všech uplatněných kasačních důvodech s tím, že jsou splněny podmínky pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud zároveň konstatuje, že zjištěné nedostatky existovaly již v etapě řízení před správními orgány, zejména ty, jež se týkaly neurčitosti a hypotetické povahy podkladů a nepatřičně exaktních závěrů, které na jejich základě vyvozovaly správní orgány. Již tehdy nic nebránilo řízení doplnit (byla to dokonce zákonná povinnost správních orgánů) o existující důkazy, jimiž bylo možné získat přesnější podklady pro zjištění shora uvedených skutečností. To ovšem znamená, že v posuzované věci jsou splněny podmínky také pro postup dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud zrušil také rozhodnutí o rozkladu a věc vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Nejvyšší správní soud rozhodl jako poslední a proto musí vzhledem k § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s. rozhodnout také o celkových nákladech soudního řízení. Stěžovatel byl v řízení úspěšný a náhrada nákladů mu podle zásady úspěchu v řízení náleží. Náklady řízení tvoří zaplacené soudní poplatky 2.000 Kč a 5.000 Kč a dále náklady právního zastoupení advokátem. V tomto případě se jedná o čtyři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarif“) ve výši 8.400 Kč, a dále náhradu hotových výdajů ve výši 1.200 Kč (300 Kč za každý úkon právní služby - § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatele je plátcem DPH podle zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty, tudíž je celkový nárok zvýšen o daň 21 % [§ 37 odst. 1, § 47 odst. 1 písm. a), odst. 4 zákona o DPH], tedy o částku 2.016 Kč. Celkem je žalovaný povinen stěžovateli zaplatit 18.616 Kč (2000 + 5000 + 8400 + 1200 + 2016) do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2013

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu