



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Obec Konětopy**, sídlem Konětopy 14, zast. JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem, sídlem Praha 2, Karlovo náměstí 28 proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Praha 5, Zborovská 11, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Sudovo Hlavno**, sídlem Kostelní Hlavno, Sudovo Hlavno 15, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2010, č. j. SZ 131619/2010/KUSK REG/Kro, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2013, č. j. 9 A 235/2010 - 58,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6.800 Kč k rukám JUDr. Tomáše Těmína, Ph.D. do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 9. 9. 2010, č. j. SZ 131619/2010/KUSK REG/Kro, Krajský úřad Středočeského kraje zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Benátky nad Jizerou, odboru výstavby a územního plánování (dále též „stavební úřad“ nebo „správní orgán prvního stupně“) ze dne 25. 6. 2010, č. j. MěÚ BnJ/03637/2010/VÚP, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání rozhodnutí o umístění stavby pískovny Sudovo Hlavno – těžba a úprava šterkopísku na pozemku parc. č. 489/1 v katastrální území Sudovo Hlavno (dále jen „stavba“).

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou. V ní uvedla, že poté, co ji stavební úřad dne 9. 12. 2009 na základě žádosti o umístění stavby doručené stavebnímu úřadu dne

30. 11. 2009 vyzval k doplnění o další náležitosti, řízení přerušil dle § 64 odst.1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) do 31. 12. 2010. Do této doby žalobkyně měla otevřené lhůty, měla možnost žádost doplnit o vyžadované podklady rozhodné pro posouzení věci a činit všechny kroky k tomu, aby řízení bylo řádně doplněno. Za tím účelem vynaložila několik set tisíc korun za potřebné dokumenty. Stavební úřad však nevyčkal doplnění žádosti a poté, co dne 14. 5. 2010 upozornil žalobkyni na skutečnost, že záměr na umístění stavby není v souladu se schváleným územním plánem obce Sudovo Hlavno, dne 25. 6. 2010 vydal rozhodnutí, kterým žádost o vydání územního rozhodnutí zamítl s odůvodněním, že záměr žalobkyně není v souladu s požadavky uvedenými v § 90 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť není v souladu s územním plánem obce Sudovo Hlavno. Stavební úřad tak postupoval přesto, že v rozhodnutí o přerušení územního řízení jinými slovy uvedl, že žádost nelze posoudit, neboť je neúplná. Uvedený postup stavebního úřadu potvrdil v napadeném rozhodnutí také žalovaný, a to nejen s poukazem na § 92 odst. 2 ve vazbě na § 90 písm. a) stavebního zákona, ale i podle § 2 odst. 2 správního řádu, s odůvodněním, že i kdyby stavební úřad vyčkal vypršení lhůty, po kterou bylo řízení přerušeno, stejně by žádost žalobkyně pro nesoulad s územním plánem obce Sudovo Hlavno bylo třeba zamítnout a žalobkyni by mohly vznikat další náklady. Žalobkyně však považovala odkaz žalovaného na § 2 odst. 2 správního řádu za nepatřičný, neboť žádost o vydání územního rozhodnutí byla zamítnuta o tři měsíce později, než se stavební úřad dozvěděl o údajné změně územního plánu. Stavební úřad tak omezil žalobkyni možnost vyjednat do konce lhůty, pro niž bylo územní řízení přerušeno, nový územní plán či jeho změnu, nebo napadnout územní plán obce Sudovo Hlavno u Nejvyššího správního soudu, neboť jej žalobkyně má za vadný, nesprávný a nezákonný.

Jelikož stavební úřad pokračoval v územním řízení, meritorně posoudil záměr žalobkyně podle § 90 stavebního zákona na základě informací o územním plánu obce Sudovo Hlavno a žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby zamítl, porušil práva žalobkyně ve smyslu § 36 odst. 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Toto porušení aproboval žalovaný, když rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil a navíc sám uvedená práva žalobkyně v odvolacím řízení porušil. Stavební úřad se tím dopustil vážné vady řízení, když pokračoval v územním řízení bez doplněné dokumentace ze strany žalobkyně. Tato vada měla podle žalobkyně vliv na správnost rozhodnutí. Žalobkyně nesouhlasila ani se závěrem stavebního úřadu o tom, že její žádost obchází zákon, jelikož stavební úřad je vázán pouze kritérii podle § 90 stavebního zákona, který stanoví podmínky pro posouzení záměru žalobkyně, aniž řeší možné obcházení zákona, které stavební úřad také žalobkyni přičítal. Proto byl postup stavebního úřadu tendenční a vadný byl i postup žalovaného, když se zabýval tím, zda stavební úřad nepokračoval v územním řízení svévolně. Žalovaný měl rozpoznat vadu správního řízení před stavebním úřadem, neboť ten neměl pokračovat v řízení o umístění stavby vůbec. Žalobkyně tedy navrhovala, aby bylo napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 11. 12. 2013, č. j. 9 A 235/2010 - 58 žalobě vyhověl, tedy zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že podstatou sporu je posouzení, zda mohl správní orgán v době, kdy bylo řízení za účelem odstranění nedostatků žádosti žalobkyně přerušeno dle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, aniž vyzval účastníky řízení o pokračování v řízení, záměr žalobkyně věcně posoudit či nikoliv. Ohledně této zásadní sporné otázky městský soud dospěl k závěru, že žalovaný a před ním také správní orgán prvního stupně (stavební úřad) postupem vytykaným v žalobě žalobkyni porušili § 65 odst. 2 správního řádu, neboť ani nesouhlasné stanovisko obce Sudovo Hlavno, na jejímž území měla být stavba umístěna, nemohlo odůvodnit nezákonný postup stavebního úřadu, který potvrdil i žalovaný,

pokračování

pokud ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu neposkytl možnost žalobkyni vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Městský soud uzavřel, že se „*stavební úřad a žalovaný dopustili vady řízení*

před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, neboť v době, kdy bylo řízení přerušeno (§ 88 stavebního zákona ve spojení s § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu), žádost žalobce věcně posoudil a rozhodl o ní, aniž by jej o tom, že se v řízení pokračuje vyrozuměli, provedli záznam do spisu a umožnili mu vyjádřit se k podkladům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci samé.“ Uvedená nezákonnost postupu správního orgánu prvního stupně nemůže být podle městského soudu zhojena ani poukazem na § 2 odst. 2 a § 6 odst. 2 správního řádu, neboť zásadami správního řízení zde obsaženými je správní orgán vázán především. Městský soud naopak nedovodil vytýkané porušení § 50 odst. 3 správního řádu, neboť je veřejným zájmem, aby záměr posuzovaný stavebním úřadem v územním řízení byl v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací.

Rozsudek městského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) napadl žalovaný včas podanou kasační stížností, v níž se odvolává na důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje v tom, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, že vadný postup žalovaného a před ním stavebního úřadu, spočívající v porušení § 65 odst. 2 správního řádu, když bez vyrozumění o pokračování v přerušeném řízení o umístění stavby a bez provedení záznamu do spisu věcně žádost posoudil a s poukazem na rozpor žádosti s územně plánovací dokumentací ji zamítl, vedl k nezákonnému rozhodnutí. Nesprávný je i závěr, že nezákonné bylo i to, že stavební úřad nedal žalobkyni možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu a tento postup žalovaný aproboval. Podle žalovaného tyto procesní vady neměly žádný vliv na správnost rozhodnutí stavebního úřadu ani žalovaného. Poukázal na to, že žalobkyně nerozporovala v řízení před správními orgány skutkové okolnosti případu, pouze vytýkala procesní postup zvolený stavebním úřadem, který jako správný potvrdil žalovaný. Na tomto místě žalovaný uvedl, že si je vědom, jakým způsobem měl stavební úřad dle § 65 odst. 2 správního řádu postupovat, avšak na rozdíl od městského soudu má za to, že vytýkaný procesní nedostatek není natolik závažný, aby mohl způsobit nesprávnost rozhodnutí o žádosti žalobkyně. Upozornil na oznámení ze dne 14. 5. 2010, které stavební úřad ještě před tím, než rozhodl, adresoval žalobkyni, v němž poukázal na zásadní problém její žádosti spočívající v rozporu zamýšlené stavby s územním plánem obce Sudovo Hlavno. Tedy žalobce musel negativní výsledek územního řízení očekávat, ostatně zamítavé rozhodnutí stavební úřad vydal teprve dne 25. 6. 2010. Proto v době mezi uvedeným oznámením a vydáním rozhodnutí měla žalobkyně možnost se k věci vyjádřit, avšak ta nijak nereagovala. Jelikož nesoulad záměru s územním plánem obce Sudovo Hlavno nebylo možno zhojit, nebyl důvod s rozhodnutím o žádosti vyčkávat do uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí o přerušení řízení, tedy nebyl ani porušen účel sledovaný ust. § 65 odst. 2 správního řádu. Námitku nesprávnosti postupu stavebního úřadu dle § 36 odst. 3 správního řádu podle žalovaného žalobkyně ve správním řízení ani neuplatňovala.

Ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalovaný uvedl, že závěr městského soudu o tom, že popsané vadné procesní postupy mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu není v rozsudku nijak rozveden a podepřen konkrétní skutečností vycházející z obsahu spisu. Zdůraznil, že žalobkyně neutrpěla žádnou újmu, neboť mohla bez ohledu na výsledek správního řízení o umístění stavby usilovat o změnu či přijetí nového územního plánu obce Sudovo Hlavno, aniž tak podle stěžovatelů známých skutečností učinila. Stěžovatel tedy shrnul, že považuje napadený rozsudek za velmi přísný, vedoucí správní orgány k dodržení procesních požadavků přesto, že je zřejmá neodstranitelná

vada podání. I při formálním dodržení procesních pravidel by tedy výsledek řízení a obsah přijatého rozhodnutí byl stejný.

Žalobkyně ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry městského soudu, který konstatoval porušení procesních pravidel obsažených ve správním řádu, a aniž se zabýval přezkoumáním správnosti rozhodnutí stavebního úřadu, konstatoval, že vada správního řízení, které se dopustily správní orgány obou stupňů, mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí. Je irelevantní, zda rozhodnutí stavebního úřadu, potvrzené stěžovatelem, bylo skutkově správné či nikoliv, když k němu správní orgány dospěly postupem způsobilým porušit práva žalobkyně. Pokud je napadenému rozsudku vytýkán nedostatek důvodů, pro které městský soud shledává rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nezákonnými, žalobkyně má za to, že tyto důvody vyplývají explicitně ze samotné skutečnosti, že k rozhodnutí stavební úřad dospěl nezákonným postupem. Žalobkyně proto navrhla kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek vázán rozsahem (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a důvody (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1, písm. d) s. ř. s., jelikož tyto důvody, spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, jsou-li shledány, jsou zjevně překážkou jeho dalšího věcného posouzení z důvodů vymezených v § 103 odst. 1, písm. a) s. ř. s. (tedy ohledně namítané nezákonnosti). Nadto kasační důvod vymezený v § 103 odst. 1, písm. d) s. ř. s. je povinen Nejvyšší správní soud zkoumat vždy (§ 109 odst. 4, část věty za středníkem s. ř. s.).

Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku může spočívat buď v jeho nesrozumitelnosti, nebo v nedostatku důvodů.

Nejvyšší správní soud nepovažuje napadený rozsudek za nesrozumitelný, neboť obsahuje zcela určitý výrok, splňuje formální náležitosti dle § 54 odst. 2 s. ř. s. a z napadeného rozsudku lze rozpoznat jeho jednotlivé části (záhlaví, výrokovou část, odůvodnění, poučení) a konečně výroková část napadeného rozsudku koresponduje jeho odůvodnění, obě tyto části jsou ve věcném a obsahovém souladu, včetně odkazu na použité právní normy, na nichž městský soud právní hodnocení v souzené věci založil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2008, č. j. 7 Afs 78/2007 - 76). V napadeném rozsudku byl vysloven i závazný právní názor městského soudu směrem k žalovanému (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

Nejvyšší správní soud nedovodil ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, což vytýkal žalovaný. Městský soud vypořádal všechny námitky žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44), je z něj zjevné, jakými úvahami se při hodnocení zjištěného skutkového stavu řídil a proč tento skutkový stav podřadil pod použité právní normy (k uvedenému např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Napadený rozsudek vychází též ze zjištěného skutkového stavu. K tomu je třeba dodat, že nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit

pokračování

pro nepřezkoumatelnost, jsou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud nezjistil ani jinou vadu řízení před městským soudem, která by se týkala především porušení procesních ustanovení, jimiž se městský soud řídil či řídit měl, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Lze tak uzavřít, že kasační důvody ve smyslu § 103 odst. 1, písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost rozsudku pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů, ani jinou vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, Nejvyšší správní soud neshledal.

Dále se proto Nejvyšší správní soud zabýval posouzením kasačního důvodu tvrzeného žalovaným s poukazem na ust. § 103 odst. 1, písm. a) s. ř. s., tedy nezákonností spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Nesprávné posouzení právní otázky může spočívat buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je použit nesprávný právní předpis či nesprávná právní norma, nebo v tom, že je sice vybrána správná právní norma, tato je však soudem nesprávně vyložena a aplikována.

V daném případě, kdy stěžejní spornou otázkou bylo posouzení procesních postupů správních orgánů v průběhu správního řízení přerušeno dle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu a jejich vlivu na zákonnost rozhodnutí, které bylo výsledkem správního řízení (v obou jeho stupních), přicházela logicky v úvahu pouze nezákonnost z důvodu nesprávného výkladu příslušných na případ dopadajících ustanovení správního řádu.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zdůraznit, že průběh řízení o umístění stavby pískovny před stavebním úřadem, jehož vady byly žalobkyní vytýkány a které byly předmětem posouzení městským soudem v napadeném rozsudku, nebyl sporným.

Nejvyšší správní soud tedy rekapituluje, že v daném případě poté, co stavební úřad na základě žádosti žalobkyně zjistil, že je třeba jejího doplnění ve smyslu § 86 stavebního zákona (v rozsudku městského soudu nesprávně uveden odkaz na § 88 stavebního zákona) a vytýčil v tomto směru žalobkyni jako žadatelce o vydání územního rozhodnutí povinnosti, řízení dle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušil, stanovil lhůtu pro odstranění vad a doplnění žádosti do 31. 12. 2010 a poučil žalobkyni i o následcích neodstranění vytčených nedostatků.

V době přerušeno řízení bylo nejprve dne 19. 1. 2010 stavebnímu úřadu oznámeno zpracování Stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 18. 3. 2010, č. j. 046111/2010/KUSK/OŽP/Ven (v úplném znění doručené stavebnímu úřadu dne 13. 4. 2010, dále jen „stanovisko“), dne 8. 2. 2010 byl pak předložen dle § 165 odst. 1 stavebního zákona stavebnímu úřadu územní plán obce Sudovo Hlavno, který nabyl účinnosti dne 17. 12. 2009 a poté dne 3. 5. 2010 podala osoba zúčastněná na řízení negativní stanovisko k záměru žalobkyně na vydání územního rozhodnutí o umístění pískovny v jejím katastrálním území a poukázala na skutečnost, že pozemek parc. č. 489/1, na němž žalobkyně zamýšlí stavbu umístit, je dle schváleného územního plánu této obce zařazen v kategorii zemědělská plocha – orná půda (ZO). Na tuto skutečnost také stavební úřad dne 14. 5. 2010 upozornil žalobkyni, poukázal na nesoulad záměru stavby se schváleným územním plánem obce, což považoval za zcela zásadní pro vydání rozhodnutí o umístění stavby a taktéž upozornil na skutečnost,

že o případné změně územního plánu je třeba jednat s dotčenou obcí Sudovo Hlavno. Tuto informaci obdržela žalobkyně dne 19. 5. 2010. Na to dne 25. 6. 2010 byla její žádost o umístění stavby zamítnuta.

Nejvyšší správní soud především shodně s městským soudem má za to, že ze strany stavebního úřadu došlo k porušení procesních pravidel, která stanoví postup správního orgánu ve správním řízení, které je ve smyslu § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu přerušeno. Toto pochybení ostatně v řízení o žalobě i v kasační stížnosti potvrdil také žalovaný.

Zbývá tak posoudit, zda správný závěr městského soudu o vadách územního řízení před stavebním úřadem, který nevyrozuměl účastníky řízení o pokračování v přerušeném řízení, proto o tom ani neučinil záznam ve spise (§ 65 odst. 2 správního řádu) a také neposkytl účastníkům správního řízení, především žalobkyni, před vydáním rozhodnutí ve věci možnost se k podkladům rozhodnutí vyjádřit (§ 36 odst. 3 správního řádu), vedl i ke správnému závěru o nezákonnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a žalovaného v důsledku uvedených vad správního řízení. Pokud by totiž vytčené vady správního řízení v uvedený důsledek (nezákonnost rozhodnutí správních orgánů) neústily, pak by závěr městského soudu o zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost nebyl správný (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51).

Dle § 36 odst. 3 správního řádu musí být účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.

Je zřejmé, že správní orgán musí dát až na zákonné výjimky účastníkovi správního řízení vždy možnost, aby se mohl vyjádřit ke všem podkladům správního rozhodnutí. Uvedené procesní právo je odrazem ústavního práva zakotveného v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo se vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Pouze na základě tohoto procesního práva, které má svůj odraz ve správním řádu v § 36 odst. 3, mohou účastníci uplatňovat práva, která jim dle § 36 odst. 1 a 2 správního řádu náleží. Právě na základě znalosti podkladů rozhodnutí se k nim mohou účastníci řízení vyjádřit, popřípadě navrhnout další důkazy nebo činit jiné návrhy. K uplatnění tohoto procesního práva se předpokládá aktivní přístup správního orgánu v tom smyslu, že účastníky řízení vyzve, zpravidla písemně, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřili (srovnej Vedral, J., Správní řád, Komentář, II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 402-403). Tím současně dává najevo, že shromážděné poklady považuje za dostatečné a je připraven ve věci rozhodnout. To však stavební úřad v posuzované věci neučinil a uvedené právo účastníků řízení (zde především žalobkyně) nerespektoval. Žádná zákonná výjimka, pro kterou by nebyl stavební úřad povinen respektovat povinnosti dle § 36 odst. 3 správního řádu v projednávaném případě nebyla dána.

Podle § 65 odst. 2 správního řádu správní orgán pokračuje v řízení, jakmile odpadne překážka, pro niž bylo řízení přerušeno, nebo uplyne lhůta určená správním orgánem podle § 64 odst. 2 nebo 3. Bylo-li řízení přerušeno podle § 64 odst. 2 nebo 3, může v řízení správní orgán pokračovat též na požádání účastníka, který požádal o jeho přerušování. O tom, že v řízení pokračuje, vyrozumí správní orgán účastníky a provede o tom záznam do spisu.

V § 65 odst. 2 správního řádu zakotvený postup souvisí s procesním právem účastníka správního řízení upraveným v § 36 odst. 1 a 2 správního řádu, neboť právě vyrozuměním o pokračování v přerušeném řízení dává správní orgán účastníkům správního řízení najevo, že překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, odpadla. Pokud jde o povinnosti správního orgánu učinit o takovém vyrozumění záznam do spisu, záleží na způsobu vyrozumění, jakým postupem

pokračování

bude takový záznam učiněn. Pokud správní orgán provede vyrozumění o pokračování v řízení písemnou formou, záznamem dle § 65 odst. 2, *in fine*, správního řádu, bude zřejmě doklad o doručení tohoto vyrozumění. Není však jisté vyloučeno, aby ve smyslu § 15 odst. 1 správního řádu bylo vyrozumění učiněno i ústní formou se záznamem o takovém ústím úkonu do správního spisu.

I uvedený postup upravený v § 65 odst. 2 správního řádu byl správním orgánem prvního stupně porušen. Správní řád totiž neumožňuje správnímu orgánu pokračovat v přerušném řízení kdykoliv, nýbrž pouze pokud odpadne překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, nebo pokud již uplynula lhůta určená správním orgánem dle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu. V projednávané věci však správní orgán, aniž vyčkal splnění všech povinností, které sám žalobkyni uložil v souvislosti s její žádostí o vydání územního rozhodnutí, pokračoval v přerušném řízení bez jakéhokoli vyrozumění o jeho pokračování směrem k žalobkyni. V logice věci tak nemohl o této skutečnosti ani učinit záznam do spisu, jak předpokládá § 65 odst. 2 správního řádu. Jediným úkonem, který v době přerušného řízení před vydáním rozhodnutí správní orgán prvního stupně učinil, bylo oznámení o rozporu záměru umístění stavby pískovny se schváleným územním plánem obce Sudovo Hlavno (oznámením ze dne 14. 5. 2010) se současným upozorněním na skutečnost, že právě s touto obcí, v jejímž katastrálním území má být stavba pískovny umístěna, má žalobkyně o změně územního plánu jednat. Nato již bez dalšího s více než měsíčním odstupem po tomto písemném sdělení následovalo věcné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně obsahující zamítavé rozhodnutí o žádosti žalobkyně o umístění stavby pískovny. Uvedené upozornění stavebního úřadu, učiněné dne 14. 5. 2010, přitom nelze považovat za vyrozumění správního orgánu o pokračování v přerušném řízení, neboť takový obsah tato písemnost stavebního úřadu neměla. I když mezi upozorněním stavebního úřadu ze dne 14. 5. 2010, které z hlediska § 65 odst. 2 správního řádu nevyvolalo žádné právní účinky, a meritorním rozhodnutím stavebního úřadu dne 26. 5. 2010 uplynula jistá časová prodleva a v ní nepochybně žalobkyně mohla sdělit své stanovisko k oznámení stavebního úřadu ze dne 14. 5. 2010, žalobkyně neučinila ničeho, což jí ale nelze přičítat k tíži. Lhůta ke splnění uložených povinností a doplnění žádosti o umístění stavby stále běžela a žádná nová povinnost v souvislosti s upozorněním na rozpor záměru stavby s územním plánem obce Sudovo Hlavno nebyla žalobkyni uložena. Proto žalobkyně nebyla povinna návazně na uvedené sdělení ze dne 14. 5. 2010 ve vztahu ke stavebnímu úřadu cokoli činit, ani jakkoliv reagovat.

Ačkoliv správní orgány musejí při výkonu své působnosti, tedy při výkonu veřejné moci, volit vždy takové prostředky, které vedou k danému cíli a současně co nejméně zasahovat do práv dotčených osob (srovnej Vedral, J., Správní řád, Komentář, II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2006, 2012, s. 134), tedy jinými slovy volit vždy co nejefektivnější postupy, které nevyvolají vznik zbytečných nákladů a ani nepřiměřeně nezatíží dotčené osoby, na druhou stranu to neznamená, že zcela rezignují na plnění dalších ze zákona pro ně plynoucích povinností (i pokud jde o povinnost dodržet zákonem stanovené procesní postupy). To je odrazem zásady legality správního řízení, která je zásadou primární (§ 2 odst. 1 správního řádu).

Nejvyšší správní soud tak musel uvážit, zda a jaký vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů mělo nerespektování povinností vést formálně správné územní řízení při respektování postupů vymezených v ust. § 65 odst. 2 a § 36 odst. 3 správního řádu, a to i s přihlédnutím k žalovaným zdůrazněným zásadám hospodárnosti řízení a ochrany veřejného zájmu (§ 6 odst. 2 a § 50 odst. 3 správního řádu).

Zde je třeba zdůraznit vlastní smysl a účel správního řízení, který je vyjádřen v § 9 správního řádu. Účelem je vydáním správního rozhodnutí, jímž se mimo jiné o určité věci

zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti. Tedy podstatou právní úpravy ve správním řádu je k dosažení uvedeného účelu (vydání rozhodnutí) stanovit jasná a srozumitelná pravidla, jak tohoto účelu dosáhnout. Vlastní procesní postupy jsou tedy prostředkem k dosažení účelu správního řízení. Vymezení konkrétních procesních pravidel, na nichž správní řízení stojí, tak není samoučelným. Z toho také plyne, že dojde-li v konkrétním případě k porušení procesních pravidel, jak se stalo v případě, o němž jde, je třeba posoudit, jaký vliv tyto vady měly nebo mají na výsledek řízení, kterým bylo napadené rozhodnutí žalovaného, respektive před ním rozhodnutí stavebního úřadu.

V odpovědi na výše položenou otázku Nejvyšší správní soud uzavírá, že porušení procesních postupů stavebního úřadu v přerušném řízení, zejména nerespektování povinností stanovených v § 36 odst. 3 a § 65 odst. 2 správního řádu, jak bylo výše popsáno, mohlo mít na zákonnost jeho rozhodnutí vliv, proto ovlivnilo i zákonnost rozhodnutí žalovaného, který potvrdil věcnou správnost závěrů stavebního úřadu.

Je třeba přičítat k tíži stavebnímu úřadu, jehož postup žalovaný plně aproboval, že při dosažení účelu řízení, tedy vydání rozhodnutí o žádosti žalobkyně na umístění stavby, plně nerespektoval procesní postupy stanovené správním řádem, zejména neposkytl žalobkyni jako žadatelce o vydání územního rozhodnutí možnost se k jeho podkladům vyjádřit a neseznámil ji se záměrem v řízení přerušném pro nedostatky žádosti pokračovat vydáním meritorního rozhodnutí, a to tím spíše, když hodlal žádost žalobkyně posuzovat z jiných hledisek (pro nesoulad umístění stavby s územním plánem obce Sudovo Hlavno), než která byla původně důvodem přerušení řízení (odstranění neúplnosti žádosti o vydání územního rozhodnutí).

Není bez významu, že správní orgán prvního stupně řízení o žádosti žalobkyně přerušil v době, kdy sám poznaček o schválení územního plánu obce Sudovo Hlavno, v jejímž katastrálním území měla být stavba umístěna, ze své úřední činnosti neměl. V době, kdy řízení přerušil, vycházel ze stavu, jaký mu byl znám výlučně z podkladů žadatelky, tedy žalobkyně. V mezidobí po zahájení územního řízení a po jeho přerušeni však poznaček o schválení územního plánu obce Sudovo Hlavno získal (§ 50 odst. 4 správního řádu) a jeho další procesní postup v řízení byl ovlivněn touto pro řízení a zejména rozhodnutí podstatnou změnou relevantních okolností, než za kterých bylo žalobkyni uloženo její žádost o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby pískovny doplnit a za nichž také bylo územní řízení přerušeno. To však samo o sobě nelegalizuje nesprávný procesní postup stavebního úřadu, který bez vyrozumění účastníka územního řízení (žalobkyně) a bez výzvy k vyjádření se k podkladům, na základě nichž hodlal rozhodnout a bez toho, že by účastníkům řízení oznámil pokračování v přerušném řízení, meritorně rozhodl. Je třeba opět zdůraznit, že důvodem přerušeni řízení před stavebním úřadem nebyl nesoulad žádosti o umístění stavby pískovny s územním plánem obce, nýbrž jiné vady žádosti.

Ostatně, jak již výše uvedeno, stavební úřad neměl bez dalšího ani možnost v přerušném řízení pokračovat, neboť nešlo o situaci, kdy odpadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno (nedostatky žádosti o vydání územního rozhodnutí ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu nebyly zcela odstraněny, avšak lhůta k jejich odstranění ještě neuplynula) a nešlo ani o případ přerušeni řízení dle § 64 odst. 2 a 3 správního řádu. Proto i když se v průběhu doby, po kterou bylo územní řízení přerušeno, stavební úřad dozvěděl od osoby zúčastněné na řízení zcela novou skutečnost o schválení územního plánu této obce, s nímž se umístění stavby žalobkyně mohlo dostat do kolize, a byl zde tedy prostor pro úvahu o zamítnutí žádosti o umístění stavby pískovny pro rozpor s územním plánem obce, stavební úřad neměl žádný zákonný podklad pro jím zvolený postup, který byl učiněn v rozporu s § 65 odst. 2 a § 36 odst. 3 správního řádu.

pokračování

Za nerozhodné je v tomto směru třeba považovat závěry žalovaného o tom, že nesprávný procesní postup stavebního úřadu byl ospravedlněn snahou prvostupňového správního orgánu nezvyšovat náklady žalobkyně na splnění povinností uložených jí stavebním úřadem v souvislosti se žádostí o umístění stavby s poukazem na § 6 odst. 2 správního řádu. Informaci, kterou stavební úřad žalobkyni sdělením ze dne 14. 5. 2010 poskytl, totiž že byl schválen územní plán obce Sudovo Hlavno a že má žalobkyně s touto obcí jednat o změně jejího územního plánu,

u žalobkyně mohl vyvolat představu, že v rámci stavebním úřadem poskytnuté lhůty k doplnění žádosti o umístění stavby má pokračovat v úkonech i směrem k odstranění tohoto dalšího nedostatku její žádosti, o jehož existenci v době přerušování územního řízení neměl stavební úřad povědomost. Z prostého oznámení stavebního úřadu ze dne 14. 5. 2010 nemohla žalobkyně usoudit na záměr stavebního úřadu v době přerušování řízení meritorně rozhodnout, aniž uplynula stavebním úřadem poskytnutá lhůta k doplnění její žádosti. Toto sdělení stavebního úřadu fakticky mohlo vyústit ve vynaložení vyšších nákladů ze strany žalobkyně, než které by byly vynaloženy, kdyby stavební úřad respektoval zákonem předpokládané procesní postupy dle § 65 odst. 2 a § 36 odst. 3 správního řádu.

Stejně tak za nerozhodnou považuje Nejvyšší správní soud skutečnost, zda žalobkyni bylo negativní stanovisko k záměru stavby pískovny v katastrálním území obce Sudovo Hlavno, na rozdíl od stavebního úřadu, známo již v době podání její žádosti o umístění stavby (dne 30. 11. 2009). Je nesporné, že v době, kdy žádost o umístění stavby byla žalobkyní podávána, územní plán obce Sudovo Hlavno schválen nebyl, k jeho schválení došlo až dne 17. 12. 2009. Je také zřejmé, že v době, kdy probíhal proces posouzení vlivu záměru stavby pískovny na životní prostředí (od 20. 4. 2009 do doby podání posudku dne 8. 1. 2010, jak se podává z obsahu stanoviska) byl vyjádřen negativní postoj obce Sudovo Hlavno k umístění této stavby v jejím katastrálním území, byť k němu z důvodu absence územního plánu této obce v rozhodné době nebylo v podaném stanovisku přihlíženo (strana 8 uvedeného stanoviska). Přesto pokud byl důvodem zamítnutí žádosti žalobkyně o umístění stavby právě rozpor se schváleným územním plánem obce, nemohlo pouhé negativní stanovisko, byť třeba žalobkyni známé, bránit v podání její žádosti o umístění stavby, neboť nemohla předjímat, stejně jako stavební úřad, v jakém konečném znění územní plán obce Sudovo Hlavno bude nakonec schválen. Tedy samotný negativní postoj obce Sudovo Hlavno k umístění stavby pískovny nebránil žalobkyni v podání její žádosti, byť mohl být jistě relevantním z hlediska úvah žalobkyně o budoucí úspěšnosti její žádosti. Bylo však pouze odpovědností žalobkyně, zda i se znalostí negativního postoje obce Sudovo Hlavno žádost o umístění stavby podá či nikoliv a zda podstoupí riziko možného budoucího zamítavého rozhodnutí o její žádosti ze strany stavebního úřadu, prokáže-li se následně, že záměr umístění stavby je v rozporu se schváleným územním plánem obce, na jejímž území se má stavba nacházet. Ani žalobkyně, ani stavební úřad, však nemohli sled dalších událostí předvídat dříve, než ke schválení územního plánu obce Sudovo Hlavno došlo, a to nastalo až v době, kdy již bylo územní řízení přerušeno.

Proto i když stavební úřad v průběhu přerušování územního řízení získal poznatek o schválení územní plánu obce Sudovo Hlavno (dne 8. 2. 2010) a o nesouladu záměru umístění stavby s územním plánem této obce (ze sdělení osoby zúčastněné na řízení ze dne 3. 5. 2010), ani tak nebyl oprávněn ve smyslu § 65 odst. 1, věta první správního řádu v době přerušování řízení, kdy bylo lze činit toliko úkony směřující k odstranění důvodů přerušování, věcně posoudit žádost žalobkyně, zejména z hlediska nesouladu stavby s územním plánem obce Sudovo Hlavno, neboť v době přerušování řízení nemůže být zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu).

Jak ze správního řádu plyne, podklady pro vydání správního rozhodnutí opatřuje především správní orgán (§ 50 odst. 2 správního řádu), druhy těchto podkladů vymezuje § 50 odst. 1 správního řádu demonstrativním výčtem a jsou jimi nejen návrhy účastníků, důkazy, ale i skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti. Správní orgán je povinen zjistit také všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 správního řádu). Právě poukazem na § 50 odst. 3 správního řádu, v návaznosti na zásadu hospodárnosti řízení vyplývající z § 6 odst. 2 správního řádu, žalovaný odůvodňoval správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí, respektive před ním rozhodnutí stavebního úřadu. Soulad či rozpor s veřejným zájmem, který zde byl reprezentován územním plánem obce Sudovo Hlavno v podobě vymezení možností umístování staveb na jejím území, však bylo možno podle Nejvyššího správního soudu posoudit až poté, co byly shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí (v rozsahu vyplývajícím z § 3 správního řádu a způsobem dle § 50 odst. 1 a 2 správního řádu), tedy nikoliv v době, kdy v přerušném řízení stavební úřad mohl činit pouze omezený okruh úkonů, jak vyplývá z díkce § 65 odst. 1, věta první správního řádu (obdobně Vedral, J., Správní řád, Komentář, II. vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, s. 586). I když tedy obecně platí, že schválený územní plán obce je pro umístování staveb na jejím území závazným (§ 43 odst. 5 stavebního zákona), lze soulad záměru stavby s územním plánem obce věcně posoudit teprve poté, co zákonným a předvídatelným postupem jsou shromážděny pro rozhodnutí potřebné podklady a poté, co s nimi byl účastník řízení také řádně seznámen. To se však v daném případě nestalo.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že vytýkala-li žalobkyně v řízení o žalobě před městským soudem vady správního řízení, je třeba jejím výtkám přisvědčit. Vytčených vad se nepochybně dopustil především správní orgán prvního stupně a tyto vady správního řízení spočívaly v porušení postupů, k nimž je správní orgán prvního stupně dle § 65 odst. 2 a 36 odst. 3 správního řádu povinen tak, aby byl před vydáním meritorního rozhodnutí zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), při současném respektování zásady minimalizace zásahů správních orgánů do práv oprávněných osob jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. Stavební úřad a po něm i žalovaný (správní řízení před orgány obou stupňů tvoří jeden celek) v posuzovaném případě neopodstatněně upřednostnily pouze hledisko hospodárnosti a rychlosti územního řízení před respektováním dalších zákonných povinností (předvídatelnost rozhodnutí, právo účastníka vyjádřit se k důkazům, legitimní očekávání o dodržení zákonem stanovených procesních postupů), což vyústilo v omezení práv žalobkyně, že její žádost bude posouzena objektivně a ze všech hledisek na základě zákonným způsobem shromážděných podkladů (§ 3 a § 50 odst. 2 správního řádu), a to v rozsahu přesahujícím zákonem přípustný rámec (§ 2 odst. 3 správního řádu). To mohlo mít podle Nejvyššího správního soudu v konečném důsledku vliv na zákonnost rozhodnutí o žádosti žalobkyně na umístění stavby pískovny Sudovo Hlavno – těžba a úprava šterkopísku na pozemku parc. č. 498/1 v katastrálním území Sudovo Hlavno.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s., podle nichž právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti má účastník, který měl ve věci plný úspěch. V řízení o kasační stížnosti byla úspěšná žalobkyně, a proto jí byla přiznána náhrada nákladů řízení sestávající z odměny advokáta a náhrady hotových výdajů v celkové výši 6.800 Kč. Tyto náklady byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění vyhlášky č. 390/2013 Sb., a žalobkyni náleží odměna za 2 úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení o kasační stížnosti a v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 10. 4. 2014 ve výši po 3.100 Kč a dále náleží náhrada hotových výdajů ve výši dvou

pokračování

režijních paušálů po 300 Kč [§ 8 odst. 1, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky].

O nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, v tomto řízení však žádná taková povinnost uložena nebyla, o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení bylo rozhodnuto tak, že právo na náhradu nákladů řízení nemá.

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

V Brně dne 13. srpna 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu