



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobců: a) P.N.**, bytem ..., a **b) J.K.**, bytem ..., *oba zastoupeni Mgr. O. F., advokátem se sídlem Kamenická 1, Plzeň*, proti **žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne **23. 2. 2015, čj. RR/224/15**,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žádost žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Rodinný dům – 2 bytové jednotky“ na pozemku parc. č. x v k. ú. H. K. byla zamítnuta [rozhodnutí Městského úřadu Kašperské Hory ze dne 27. 11. 2014, čj. 02635/2014/SU, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 23. 2. 2015, čj. RR/224/15].

Územní řízení je upraveno zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*stavební zákon*“).

Mezi účastníky řízení je spor o to, zda žádost žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby měla být posuzována podle územního plánu účinného v době podání žádosti nebo podle územního plánu účinného v době nového rozhodování správních orgánů.

II. Předchozí řízení

Zastupitelstvo obce H. K. schválilo dne 28. 3. 1997 starý Územní plán sídelního útvaru H. K. (který byl v roce 2000 novelizován změnou č. 1 a v roce 2004 změnou č. 2) a dne 29. 4. 2013 schválilo nový Územní plán obce H. K.

Dne 10. 12. 2010 podali žalobci u Městského úřadu Kašperské Hory žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu o dvou bytových jednotkách na pozemku parc. č. x v k. ú. H. K.

Rozhodnutím ze dne 22. 12. 2010, čj. 2639/2010, Městský úřad Kašperské Hory (dále též jen „stavební úřad“) žádost žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Rodinný dům – 2 bytové jednotky“ na pozemku parc. č. x v k. ú. H. K. zamítl. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu se žalobci odvolali. Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2011, čj. RR/1069/11, Krajský úřad Plzeňského kraje odvoláním napadené rozhodnutí Městského úřadu Kašperské Hory ze dne 22. 12. 2010, čj. 2639/2010, zrušil a věc vrátil k novému projednání správnímu orgánu, který napadené rozhodnutí vydal.

Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2011, čj. 2639/2010, Městský úřad Kašperské Hory žádost žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Rodinný dům – 2 bytové jednotky“ na pozemku parc. č. x v k. ú. H. K. zamítl. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu se žalobci odvolali. Rozhodnutím ze dne 10. 8. 2011, čj. RR/2964/11, Krajský úřad Plzeňského kraje odvolání žalobců zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí Městského úřadu Kašperské Hory ze dne 2. 6. 2011, čj. 2639/2010, potvrdil.

Proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 10. 8. 2011, čj. RR/2964/11, podali žalobci žalobu u zdejšího soudu. Rozsudkem ze dne 13. 12. 2013, čj. 30A 41/2011-46, Krajský soud v Plzni rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 10. 8. 2011, čj. RR/2964/11, a rozhodnutí Městského úřadu Kašperské Hory ze dne 2. 6. 2011, čj. 2639/2010, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému.

Rozhodnutím ze dne 27. 11. 2014, čj. 02635/2014/SU, Městský úřad Kašperské Hory žádost žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby „Rodinný dům – 2 bytové jednotky“ na pozemku parc. č. x v k. ú. H. K. zamítl. Proti tomuto rozhodnutí stavebního úřadu se žalobci odvolali. Rozhodnutím ze dne 23. 2. 2015, čj. RR/224/15, Krajský úřad Plzeňského kraje odvolání žalobců zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí Městského úřadu Kašperské Hory ze dne 27. 11. 2014, čj. 02635/2014/SU, potvrdil.

Proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 23. 2. 2015, čj. RR/224/15, podali žalobci ke zdejšímu soudu aktuálně projednávanou žalobu. Rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, čj. 30A 56/2015-52, Krajský soud v Plzni rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 23. 2. 2015, čj. RR/224/15, a rozhodnutí Městského úřadu Kašperské Hory ze dne 27. 11. 2014, čj. 02635/2014/SU, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. Proti tomuto rozsudku zdejšího soudu podal žalovaný správní orgán kasační stížnost. Rozsudkem ze dne 24. 11. 2016, čj. 4 As 134/2016-23, Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 4. 2016, čj. 30A 56/2015-52, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Žaloba

V části III.A žaloby žalobci namítají, že jejich žádost o vydání územního rozhodnutí ze dne 10. 12. 2010 měla být posuzována dle územně plánovací dokumentace platné v době podání žádosti. Žalobci se v žádném případě neztotožňují s názorem žalovaného, že z § 2 odst. 1 správního řádu vyplývá, že správní orgány v řízení postupují v souladu se zákony a

ostatními právními předpisy, které platí v době, kdy je vydáváno správní rozhodnutí. Rozhodně žalobci neztotožňují ani s tvrzením žalovaného o tom, že v případech, kdy je pro určení právního předpisu, podle kterého se rozhoduje, určující okamžik podání žádosti, je tato skutečnost upravena v novém předpisu, který mění nebo nahrazuje ten původní, v tzv. přechodných ustanoveních. Žalobci namítají, že byla-li žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby Městskému úřadu Kašperské Hory podána dne 10. 12. 2010, měla být posuzována dle územního plánu platného a účinného v době podání žádosti. Pokud by žádost žalobců měla být posuzován dle územního plánu obce H. K. vydaného zastupitelstvem obce opatřením obecné povahy ze dne 30. 4. 2013, čj. 4/2013, měli být žalobci na tento postup upozorněni a měla jim být dána možnost, aby svoji žádost o vydání územního rozhodnutí patřičně doplnili tak, aby novému územnímu plánu vyhověli. Žalobci odkazují na důvody, pro které Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 13. 12. 2013 zrušil uvedená rozhodnutí správních orgánů, a uvádějí, že i Krajský soud v Plzni posuzoval záměr žalobců dle Územního plánu sídelní obce H. K. z roku 1997 ve znění Změny č. 2 Územního plánu obce H. K. Krajský soud v Plzni zároveň konstatoval, že dle tohoto územního plánu nebyly dány důvody pro zamítnutí žádosti žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby. Z odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 12. 2013 jednoznačně vyplývá, že žádost žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby byla perfektní, tj. územní rozhodnutí mělo být vydáno. Je logické, že pokud byla žádost podána dne 10. 12. 2010, byla podána v souladu s územně plánovací dokumentací platnou a účinnou v době podání žádosti. Žalobci nebyli na skutečnost, že jejich žádost bude posuzována dle nového územního plánu, nijak upozorněni a rozhodování žalovaného, resp. Městského úřadu Kašperské Hory tak bylo zcela nepředvídatelné. Bylo zjevně porušeno legitimní očekávání žalobců, že bude ve věci postupováno dle územního plánu platného a účinného v době podání žádosti, resp. byla porušena zásada spravedlivého rozhodování. Rozhodně nelze klást k tíži žalobců, že o jejich žádosti nebylo rozhodnuto v době platnosti a účinnosti Územního plánu sídelní obce H. K. z roku 1997 ve znění Změny č. 2 Územního plánu obce H. K. Pokud by správní orgány postupovaly při posuzování žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby po právu, žádosti žalobců musely vyhovět.

V části *III.B* žaloby žalobci zároveň namítají, že z napadeného rozhodnutí žalovaného není zřejmé, proč žalovaný, resp. Městský úřad Kašperské Hory při posuzování žádosti žalobců aplikoval územní plán obce H. K. vydaný zastupitelstvem obce opatřením obecné povahy ze dne 30. 4. 2013, čj. 4/2013. V tomto je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, resp. nedostatek důvodů. Žalovaný uvádí, že z § 2 odst. 1 správního řádu rozhodně nevyplývá, že správní orgány postupují v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, které platí v době, kdy je vydáváno správní rozhodnutí. Ust. § 2 odst. 1 správního řádu rozhodně nelze aplikovat tak, jak činí žalovaný. Též neplatí závěr žalovaného, že v případech, kdy je pro určení právního předpisu, podle kterého se rozhoduje, určující okamžik podání žádosti, je tato skutečnost upravena v novém předpisu, který mění nebo nahrazuje ten původní, v tzv. přechodných ustanoveních. Právě proto, že nový územní plán obce H. K. byl přijat až dne 30. 4. 2013 a že žádost žalobců po vydání územního rozhodnutí byla podána již dne 10. 12. 2010, měl stavební úřad záměr žalobců posoudit podle územně plánovací dokumentace platné a účinné v době podání žádosti. Zcela nepřezkoumatelný je pak závěr žalovaného o tom, že postup stavebního úřadu vyplývá z obecných zásad správního řízení, když se jedná o obecně platnou zásadu, kterou správní orgány nemusí ve svých rozhodnutích zvlášť odůvodňovat. Žalovaný vůbec neuvádí, o jakou obecnou zásadu správního řízení se má jednat, resp. neuvádí, z jakého důvodu by postup správního orgánu neměl být odůvodněn. Též v tomto je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, resp. nedostatek důvodů.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Krajský úřad Plzeňského kraje se k žalobě písemně vyjádřil tak, že trvá na tom, že podle § 2 odst. 1 správního řádu musí správní orgány postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, které platí v době, kdy je vydáváno správní rozhodnutí. Takovým právním předpisem je také daný územní plán vydávaný jako opatření obecné povahy. V případech, kdy je pro určení právního předpisu, podle kterého se rozhoduje, určující okamžik podání žádosti, je tato skutečnost upravena v novém předpisu, který mění nebo nahrazuje ten původní, v tzv. přechodných ustanoveních. Územní plán obce H. K. ze dne 30. 4. 2013 žádné přechodné ustanovení neobsahuje, a protože napadené rozhodnutí bylo vydáno již za účinnosti tohoto územního plánu, musel stavební úřad podle něj záměr žadatelů posoudit. Na základě podané žaloby posuzoval Krajský soud v Plzni postup obou správních orgánů z hlediska jeho souladu s právními předpisy platnými v době vydání správních rozhodnutí obou orgánů. Jedná se o přezkumné řízení, při kterém správní soud nemůže brát v úvahu to, že po vydání pravomocného rozhodnutí, které přezkoumává, se změnily právní předpisy. Jedná se o zcela jiný procesní postup, než je rozhodování prvostupňového správního orgánu a odvolacího orgánu ve správním řízení o podané žádosti a o následně podaném odvolání. Ze spisu stavebního úřadu vyplývá, že dne 17. 10. 2014 oznámil stavební úřad podle § 36 odst. 3 správního řádu žalobcům, že se ve stanovené lhůtě mohou seznámit s podklady pro rozhodnutí. Této možnosti využil dne 27. 10. 2014 zmocněnec žalobců Mgr. O. F., ale žádné námítky neuplatnil. Pokud by žalobci namítli, že stavební úřad nemá jejich záměr posuzovat podle nového územního plánu, ale podle územního plánu platného v době podání žádosti, byl by stavební úřad na jejich námítku reagoval a svůj postup vysvětlil. Žalobcům tedy nebyla upřena možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Odvolací správní orgán považuje napadené rozhodnutí za dostatečně odůvodněné a přezkoumatelné. To, že stavební úřad byl povinen postupovat podle právních předpisů, kterým je také územní plán dané obce, platných v době vydání správního rozhodnutí, vyplývá z obecných zásad správního řízení, a je to obecně platná zásada, kterou správní orgány nemusí ve svých rozhodnutích zvlášť odůvodňovat. Žalovaný trvá na tom, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy a že jeho vydáním nebyly porušeny žádné základní zásady činnosti správních orgánů.

V. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 24. 1. 2018 účastníci řízení setrvali na svých dosavadních argumentech (viz zejména žaloba, vyjádření k žalobě a kasační stížnost).

VI. Posouzení věci krajským soudem

Ve smyslu § 43 odst. 5 věty první stavebního zákona je územní plán závazný pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Podle § 90 písm. a) stavebního zákona v územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací. Územně plánovací dokumentací se rozumí mimo jiné územní plán [§ 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona].

V daném případě však není spor o to, zda územní plán pro vydání územního rozhodnutí je či není závazný, nýbrž o to, zda pro rozhodnutí o žádosti žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby je závazný územní plán, který byl účinný v době jejího podání [tj. starý Územní plán sídelního útvaru H. K. (z roku 1997), ve znění změny č. 1 z roku 2000 a změny č. 2 z roku 2004], nebo územní plán, který je účinný v době (nového) rozhodování o ní [tj. nový Územní plán obce H. K. (z roku 2013)].

V původním rozsudku ze dne 27. 4. 2016, čj. 30A 56/2015-52, zdejší soud uložil správním orgánům, aby si ujasnily, zda se záměr žalobců má posuzovat podle starého

Územního plánu sídelního útvaru H. K. (z roku 1997), ve znění změny č. 1 z roku 2000 a změny č. 2 z roku 2004, nebo podle nového Územního plánu obce H. K. (z roku 2013). Jestliže by správní orgány setrvaly na svém stanovisku, že se tak musí učinit podle nového územního plánu, je nezbytné, aby o tom stavební úřad žalobce před vydáním nového prvoinstančního rozhodnutí vyrozuměl a umožnil jim vyjádřit se k tomu. Tento úkon musí být správním orgánem učiněn explicitně. Pokud by žalobci navrhli nějaké změny v podkladech pro vydání rozhodnutí, musely by se správní orgány vyrovnat i s tím, zda – s ohledem na rozsah a povahu změn – jde ještě o rozhodování o původní žádosti o vydání územního rozhodnutí nebo zda se už jedná o rozhodování o nové žádosti o vydání územního rozhodnutí. V každém případě je však nutné, aby eventuální další setrvávání na původním stanovisku, tj. na nezbytnosti posuzovat záměr žalobců ne podle územního plánu účinného v době podání žádosti, nýbrž podle územního plánu účinného v době rozhodování správních orgánů, bylo podrobně a přezkoumatelně odůvodněno.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 24. 11. 2016, čj. 4 As 134/2016-23, vyslovil Nejvyšší správní soud tento názor: Stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí srozumitelně uvedl, jak naložil s námitkami žalobců obsaženými v podaném odvolání, i to, proč považuje argumentaci žalobců za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, uvedl i právní úpravu, kterou se při posouzení této námítky žalobců řídil. Co se týče krajským soudem dovozené rozhodné otázky, která musí být v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů řešena, tj. zda na aplikovatelnost územního plánu lze vztáhnout § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, s tímto názorem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Ustanovení § 190 odst. 3 stavebního zákona řeší zcela specifickou otázku (ne)aplikace konkrétního předpisu (zákona č. 183/2006 Sb.) na řízení zahájená před nabytím jeho účinnosti. Nelze dovozovat, že by toto ustanovení zavádělo jakýsi obecný princip aplikovatelný na jakékoli předpisy, popř. i opatření obecné povahy, v rámci věcné působnosti stavebního zákona. Názor krajského soudu, že napadené rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, není správný.

K otázce týkající se nedostatečného poučení žalobců o tom, že správní orgány budou rozhodovat podle územního plánu z roku 2013, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací stěžovatele, jež konstatuje: „*stavební úřad v písemnosti č.j. 02090/2014/SU ze dne 17. 10. 2014 účastníky řízení poučil o možnosti nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Zástupce žalobců se přišel s obsahem spisu seznámit dne 27. 10. 2014, kdy součástí spisu již byla písemnost stavebního úřadu č.j. 02091/2014/SU ze dne 12. 9. 2014 – žádost o vydání závazného stanoviska adresovaná Městskému úřadu Sušice jako orgánu územního plánování. V této žádosti je mimo jiné uvedeno: „o vydání závazného stanoviska k výše uvedené stavbě Vás žádáme z důvodu, že pro obec H. K. byl schválen nový územní plán“.*“. Tato informace byla součástí spisu a součástí spisu bylo také závazné stanovisko Městského úřadu Sušice čj. 3801/14/ZS ze dne 22. 9. 2014, ve kterém je mj. uvedeno: „*výše uvedený záměr je v rozporu s ÚPD obce H. K., kterou vydalo Zastupitelstvo obce H. K. pod č. 1/II dne 29. 4. 2013.*“. Tyto písemnosti byly součástí spisu, žalobci, resp. jejich zástupce, se s nimi seznámili, a není tedy pochyb o tom, že byli srozuměni s tím, že stavební úřad bude postupovat podle územního plánu z roku 2013. Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než podotknout, že nejen že žalobci byli dostatečně poučeni, ale dokonce i využili svého práva a do spisu prostřednictvím svého zástupce nahlédli. Jak vyplývá ze zápisu ze dne 27. 10. 2014, zástupce žalobců Mgr. O. F. nahlédl do spisu a seznámil se závazným stanoviskem Městského úřadu Sušice, odboru výstavby a územního plánování, a musel tak

vědět, že stavební záměr žalobců je v rozporu s novou územně plánovací dokumentací obce H. K. Z toho bylo zřejmé, že stavební úřad bude v řízení aplikovat územní plán z roku 2013. Možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, popř. přizpůsobit svůj záměr regulaci vyplývající z této nové územně plánovací dokumentace, však žalobci nevyužili. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stavební úřad neporušil svým postupem práva žalobců, nerozhodl způsobem pro ně překvapivým a neporušil ani § 4 odst. 2 a § 4 odst. 4 správního řádu.

Ze zrušujícího rozsudku Nejvyšší správního soudu tedy plyne, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, že postupem správního orgánu nebyla porušena práva žalobců a že nelze dovozovat, že by ustanovení § 190 odst. 3 stavebního zákona zavádělo jakýsi obecný princip aplikovatelný na jakékoli předpisy, popř. i opatření obecné povahy, v rámci věcné působnosti stavebního zákona.

I při novém rozhodování krajského soudu je třeba připomenout, že Územní plán obce H. K. schválený zastupitelstvem obce dne 29. 4. 2013 neobsahuje žádné přechodné ustanovení.

K tomu soud konstatuje, že správní orgán vychází z právního stavu, který tu je v době vydání jeho rozhodnutí. Odrazem tohoto pravidla je ust. § 75 odst. 1 s. ř. s. („Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“) a pro přezkumné řízení je to stanoveno v § 96 odst. 2 větě první správního řádu („Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání.“).

K otázce rozhodného stavu zaujala soudní praxe tyto názory: „Rozhodnutí správního orgánu je zákonné, je-li vydáno v souladu se zákonem platným v době jeho vydání. Rozhodující není proto zákonná úprava v době zahájení řízení (podání žádosti), pokud to zákon výslovně nestanoví. Dojde-li v průběhu odvolacího řízení ... ke změně právní úpravy, musí tuto úpravu v době vydání svého rozhodnutí odvolací orgán ... akceptovat.“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 3. 1995, sp. zn. 7 A 516/94) a „Na rozdíl od občanského soudního řádu (§ 154 odst. 1) a soudního řádu správního (§ 75 odst. 1) neobsahuje správní řád konkrétní ustanovení, jež by zakotvovala zásadu, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Lze však souhlasit s názorem, že zásada vyplývá implicitně ze správního řádu, a to ostatně již jen s přihlédnutím k jiným ustanovením správního řádu, jako je § 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79). K § 75 odst. 1 s. ř. s. se odborná literatura vyjádřila takto: „Nemusí být ani tak určující, kdy a za jakého skutkového a právního stavu bylo zahájeno řízení před správním orgánem, nýbrž důležitá je podoba (stav) právní úpravy a zjištěný stav věci v době, kdy rozhodoval správní orgán ... Co se týče „právního stavu“ v době vedení řízení před správními orgány, nutno dodat, že ze strany správních orgánů je třeba sledovat případné změny právní úpravy, k nimž dojde v průběhu a po celou dobu vedení řízení. V takovém případě je na místě zohlednit přechodná ustanovení a zjistit, zda se nová právní úprava použije i na již zahájené řízení nebo nikoli.“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 676).

Soud upřesňuje, že územní plány již nejsou právními předpisy, nýbrž je nutno je označovat jako opatření obecné povahy: pro „nové“ územní plány to plyne z § 43 odst. 4 věty čtvrté stavebního zákona z roku 2006, podle něhož se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu, pro „staré“ územní plány to plyne z § 188 odst. 4 části věty před středníkem stavebního zákona z roku 2006, podle něhož obecně závazné vyhlášky,

jimiž byla vymezena závazná část územního plánu obce, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy charakterizoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu takto: „*Opatření obecné povahy je smíšeným správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem právní úpravy, avšak obecně určeným okruhem adresátů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jedná se tedy o správní akt na pomezí normativního (abstraktního) právního aktu a individuálního správního aktu. Některými svými rysy se pak více přibližujeme jednomu, jinými zase druhému. Pokud jde o způsob, jakým se opatření obecné povahy dostává do sféry adresátů, má rozšířený senát za to, že právě v tomto ohledu lze nalézt mnoho podobného s normativním právním aktem. Stejně jako v případě právního předpisu, lze také u opatření obecné povahy rozeznat okamžik jeho „schválení“, k němuž může dojít např. hlasováním zastupitelstva, okamžik „vydání“, např. publikováním formou vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce, a konečně samotný okamžik nabytí účinnosti. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých dřívějších rozhodnutí připodobnil vydávání opatření obecné povahy např. k vydávání právních předpisů obcí [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, č. 1462/2008 Sb. NSS, srov. rovněž § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)].“ (usnesení ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-489, publ. pod č. 2606/2012 Sb. NSS).*

Zdejšímu soudu bylo zřejmé, že – obecně – je rozhodující to, co tu je v době rozhodování správního orgánu, ať už půjde o právní předpisy nebo šířeji o právní stav (tj. včetně opatření obecné povahy). Ve svém původním rozsudku se krajský soud ovšem pokusil stimulovat správní orgán k úvaze, zda zde není třeba – výjimečně – aplikovat přechodné ustanovení obsažené v § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 za použití argumentu *per analogiam* [„Problém, který je třeba vyřešit, se dá zformulovat tak, zda pravidlo upravené v § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 platí pro územní plán analogicky nebo ne (a – to bude v daném případě rozhodné – proč).“]. Tento způsob uvažování však Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 24. 11. 2016, čj. 4 As 134/2016-23, jednoznačně odmítl: „*Ustanovení § 190 odst. 3 stavebního zákona řeší zcela specifickou otázku (ne)aplikace konkrétního předpisu (zákona č. 183/2006 Sb.) na řízení zahájená před nabytím jeho účinnosti. Nelze dovozovat, že by toto ustanovení zavádělo jakýsi obecný princip aplikovatelný na jakékoli předpisy, popř. i opatření obecné povahy, v rámci věcné působnosti stavebního zákona.*“.

Přímo k územně plánovací dokumentaci došel Krajský soud v Hradci Králové ve vztahu ke stavebnímu zákonu z roku 1976 k tomuto názoru: „*Pro rozhodnutí o návrhu na umístění stavby je rozhodný právní a skutkový stav v době jeho vydání. Pokud došlo po podání návrhu na vydání rozhodnutí o umístění stavby ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání územního rozhodnutí (§ 37 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona) již tato změněná územně plánovací dokumentace, nikoliv ta, která platila v době podání návrhu.*“ (rozsudek ze dne 24. 2. 2006, čj. 30 Ca 24/2005-36, publ. pod č. 904/2006 Sb. NSS). U tohoto názoru je k dispozici jen toto odůvodnění: „*Pokud se žalobkyně dovolávala rozhodnutí o návrhu na umístění stavby podle stavu ke dni jeho podání, třeba poznamenat, že stavební úřad musel rozhodnout o věci na základě skutkového a právního vztahu [patrně: stavu], který tu byl až ke dni rozhodnutí o něm. Rozhodující tak není den podání návrhu či žádosti na vydání rozhodnutí, nýbrž okamžik, kdy je o nich rozhodováno.*“.

Tento názor Krajského soudu v Hradci Králové následně aproboval v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí jiného krajského soudu Nejvyšší správní soud: „*Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud pro úplnost zdůrazňuje, že ve stavebním řízení rozhoduje stavební, příp. nadřízený správní orgán ke skutkovému a právnímu stavu ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti (shodně viz např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, čj. 30 Ca 24/2005-36, publikovaný pod č. 904/2006 Sb. NSS).*“ (rozsudek ze dne 25. 9. 2008, čj. 6 As 23/2006-98).

Výše uvedený názor Nejvyšší správní soud následně potvrdil také ve vztahu ke stavebnímu zákonu z roku 2006: „*Při posuzování souladu žádosti o změnu územního rozhodnutí s územněplánovací dokumentací [§ 90 písm. a) stavebního zákona z roku 2006] je třeba vycházet z územněplánovací dokumentace platné v době rozhodování stavebního úřadu o této žádosti, nikoliv z územněplánovací dokumentace platné v době vydání původního územního rozhodnutí.*“ (rozsudek ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 As 73/2011-316) a „*Nesprávného právního posouzení se krajský soud podle stěžovatele dále dopustil, když uvedl, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby má vycházet z aktuálního stavu územně plánovací dokumentace a nikoliv ze stavu platného v době zahájení původního společného územního a stavebního řízení. Podle ustálené judikatury správních soudů, např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006 - 98, nebo rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005-36, publ. pod č. 904/2006 Sb. NSS, je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) nikoliv ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal důvody pro odchýlení se od tohoto právního názoru.*“ (rozsudek ze dne 26. 2. 2015, čj. 7 As 261/2014-42).

Proti těmto rozsudkům Nejvyššího správního soudu byly podány ústavní stížnosti. Obě podané ústavní stížnosti byly odmítnuty jako zjevně neopodstatněné. V usnesení ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. I. ÚS 1423/12, které se týká rozsudku ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 As 73/2011-316, Ústavní soud poukázal na to, že „*posuzovaná zásadní právní otázka byla obecnými soudy dostatečně a přesvědčivě vyargumentována (v bodech 29 až 31 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu)*“. V usnesení ze dne 23. 9. 2015, sp. zn. IV. ÚS 1060/15, které se týká rozsudku ze dne 26. 2. 2015, čj. 7 As 261/2014-42, Ústavní soud uvedl, že „*Stěžovatelům lze dát zcela zapravdu v tom smyslu, že pořízení stavby v rozporu s územním plánem nelze považovat za zákonný postup. Pokud však došlo následně k jeho úpravě, musí se správní orgány přidržet toho stavu, který zde panoval v době rozhodování.*“.

Rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 6 As 23/2006-98, se dovolává i odborná literatura, např. Aleš Roztočil a kol.: Stavební zákon. Komentář. 1. vyd. Praha 2013, str. 374, a Petr Průcha a kol.: Stavební zákon. Praktický komentář podle stavu k 1. lednu 2017. 1. vyd. Praha 2017, str. 358-359. Ve druhém z těchto komentářů se pak výslovně uvádí: „*Soulad záměru s územně plánovací dokumentací musí stavební úřad ověřovat po celou dobu řízení, přičemž rozhodným je stav územně plánovací dokumentace ke dni vydání rozhodnutí.*“ (str. 355).

Vzhledem k uvedenému nebylo možno v přezkoumávané věci dojít k jinému řešení než tomu, že pro rozhodnutí o žádosti žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby byl závazný územní plán, který byl účinný v době (nového) rozhodování o ní, tj. nový Územní plán obce H. K. (z roku 2013).

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný správní orgán však žádné náklady řízení neuplatnil, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení, a to jak ve vztahu k řízení o žalobě, tak ve vztahu k řízení o kasační stížnosti, nemá žádný z účastníků právo.

„Opakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vznesl pouze námitky, které mohl uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, závisí na konkrétních okolnostech případu.“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, publ. pod č. 2365/2011 Sb. NSS).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 24. ledna 2018

JUDr. PhDr. Petr KUČHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.