



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **K. V.**, zast. JUDr. Petrem Knobloch, advokátem, se sídlem Skrétova 25, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 10. 2007, č. j. 30 Ca 61/2005 – 58,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 10. 2007, č. j. 30 Ca 61/2005 – 58, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 28. 4. 2005, č. j. RR/1040/05. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Stod ze dne 28. 5. 2001, č. j. Výst/537/01/Vl, kterým bylo podle § 35 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), zastaveno územní řízení o umístění stavby skladové haly pro stavebně montážní firmu žalobce na pozemcích p. č. 55/6, 537/6, 589/5 a 57/2 v katastrálním území Mantov. Změna výroku rozhodnutí prvního stupně spočívala v jeho nahrazení výrokem tohoto znění: Městský úřad ve Stodě, odbor výstavby, jako stavební úřad příslušný podle § 117 stavebního zákona zamítá podle § 39 stavebního zákona návrh ze dne 12. 3. 2001 p. K. V. na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby – dvou jednopodlažních skladových hal pro stavebně montážní firmu na pozemcích p. č. 589/5, 537/6, 55/6 a 57/2, v katastrálním území Mantov.

Žalobce v podané žalobě žalovanému vytýká, že se neřídil závazným právním názorem, který vyslovil Krajský soud v Plzni ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2005, sp. zn. 30 Ca 268/2001, kterým k návrhu žalobce zrušil rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň – jih ze dne 18. 7. 2001, č. j. RR/254/01. Žalovaný, aniž provedl další šetření či doplnění stávajícího spisového materiálu, rozhodl, jak výše uvedeno, s tím, že se pouze odvolal na skutečnost, že stavební úřad (Městský úřad Stod) vydal dne 2. 7. 2002 rozhodnutí o odstranění nepovolených staveb skladovacích hal na předmětných pozemcích. K tomu žalobce podotýká, že rozhodnutí o odstranění stavby věcně i časově předcházelo řízení o územním rozhodnutí pro umístění stavby skladovacích hal. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí žalovaného je typickým projevem arogance moci, když jeho závěry jsou zcela nelogicky opřeny o skutečnost, která v časové ose následuje až po řízení, které bylo předmětem původního řízení a kterého se také týká citovaný zrušovací rozsudek Krajského soudu v Plzni. S ohledem na uvedené žalobce navrhl, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni rozhodl rozsudkem ze dne 3. 10. 2007, č. j. 30 Ca 61/2005 – 58, že se žaloba zamítá a že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Námitku, že se žalovaný neřídil závazným právním názorem vysloveným v předchozím zrušovacím rozsudku krajského soudu, pokládal soud za nedůvodnou. Z odůvodnění předchozího rozsudku je nepochybné, že tehdy přezkoumávané a zrušené rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň – jih ve věci žalobcova návrhu na vydání územního rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť jeho výrok byl v rozporu s částí odůvodnění, nebylo tedy patrné, zda platí závěr vyjádřený ve výroku rozhodnutí okresního úřadu nebo názor uvedený v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Pouze tímto právním názorem o nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí okresního úřadu byl žalovaný v dalším řízení vázán. Žalovaný se tímto právním názorem řídil, protože výrok jeho nyní přezkoumávaného rozhodnutí plně odpovídá odůvodnění tohoto rozhodnutí. Krajský soud v Plzni považoval za nedůvodný také druhý žalobní bod, jímž žalobce žalovanému vytýkal, že své závěry opírá o skutečnost, jež v časové ose následuje až po řízení, které bylo předmětem původního řízení a jehož se týká dřívější rozsudek krajského soudu. Krajský soud měl ze správních spisů za nepochybné, že žalobce podal návrh na vydání územního rozhodnutí na umístění stavby skladovacích hal, ale nevyčkal na pravomocné rozhodnutí o této své žádosti a skladovací haly postavil v rozporu se stavebním zákonem, protože stavbu provedl jak bez územního rozhodnutí, tak i bez stavebního povolení. Pokud tedy žalobce nevyčkal pro něho příznivého výsledku územního řízení a stavbu skladovacích hal realizoval bez stavebního povolení a v řízení o odstranění stavby se mu nepodařilo získat dodatečné povolení k této stavbě, žalovaný nepochybil, když žalobcův návrh na vydání územního rozhodnutí zamítl. Jiné řešení by totiž nepřicházelo v úvahu, protože v době rozhodování žalovaného již bylo pravomocně ukončeno řízení o odstranění nepovolené stavby skladovacích hal, zároveň však bylo třeba vyřešit žalobcův návrh na vydání územního rozhodnutí. Žalovaný tedy při vydání nyní přezkoumávaného rozhodnutí správně vycházel z pravomocných výsledků řízení o odstranění nepovolené stavby.

Tento rozsudek napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností, v níž se dovolává stížnostních důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 152/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že po zrušení rozhodnutí Okresního úřadu

Plzeň – jih rozsudkem Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 Ca 268/2001, žalovaný rozhodl, aniž provedl další šetření či doplnění stávajícího spisového materiálu. Pouze se odvolal na skutečnost, že stavební úřad vydal rozhodnutí o odstranění nepovolených staveb skladovacích hal na předmětných pozemcích. K tomu stěžovatel poukazuje na to, že uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu věcně i časově předcházelo řízení o územním rozhodnutí o umístění stavby skladovacích hal. Teprve až nyní je řešena otázka, která v časovém sledu byla žalována jako první v pořadí. Z postupu žalovaného a z obsahu jeho rozhodnutí je patrné, že se neřídil závazným právním názorem obsaženým ve zrušovacím rozsudku Krajského soudu v Plzni. Rovněž Krajský soud v Plzni při svém novém rozhodování věci, která je předmětem této kasační stížnosti, nepřihlédl k obsahu svého dřívějšího zrušovacího rozsudku. Napadené rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje je typickým projevem arogance moci, neboť se zcela nelogicky opírá o skutečnost, která v časové ose následuje až po řízení, které bylo předmětem původního řízení a kterého se týká dřívější zrušovací rozsudek krajského soudu. V průběhu řízení, které předcházelo vydání rozsudku napadeného kasační stížností, navrhoval stěžovatel doplnění dokazování o důkazy, které měly ozřejmit hmotněprávní stránku případu, avšak tyto návrhy krajský soud zamítl. Stěžovatel má za to, že se krajský soud zabýval toliko procesní stránkou případu, opominul však zabývat se skutečnostmi, významnými pro hmotněprávní posouzení věci. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikováno nesprávné právní pravidlo, popř. je sice aplikováno správné právní pravidlo, ale je nesprávně interpretováno.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

Ze správního spisu a ze spisů Krajského soudu v Plzni (vedených ve věcech téhož žalobce) sp. zn. 30 Ca 61/2005, 30 Ca 268/2001 a 30 Ca 57/2003 zjistil Nejvyšší správní soud následující rozhodné skutečnosti:

Přípisem ze dne 12. 3. 2001 stěžovatel podal návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby dvou jednopodlažních skladových hal v obci Mantov pro stavebně montážní firmu. Stavby budou umístěny na pozemích p. č. 589/5, p. č. 537/6, p. č. 55/6 a 57/2, v katastrálním území Mantov.

Přípisem ze dne 30. 3. 2001 správní orgán prvního stupně vyzval stěžovatele, aby předložený návrh na zahájení řízení do 30. 4. 2001 doplnil tak, že a) do zastavovacího plánu provede zakreslení ochranného pásma kolem zdroje podzemní vody z vrtu V1 pro zásobování obce Mantov a b) předloží aktuální výpis z katastru nemovitostí ohledně toho, zda pozemky, jež jsou předmětem územního řízení nejsou, zatíženy věcným břemenem. Součástí výzvy byla i informace o následcích jejího nesplnění.

Dne 6. 4. 2001 obdržel správní orgán prvního stupně od stěžovatele sdělení, že zakreslení ochranného pásma zdroje podzemní vody je objektivně nesplnitelné, protože reálné vytýčení tohoto pásma v terénu nebylo ze strany obce Chotěšov zatím provedeno, ačkoliv jí to bylo rozhodnutím Okresního úřadu Plzeň – jih uloženo. Aktuální výpis příslušného listu vlastnictví stěžovatel zaslal.

Poté vydal správní orgán prvního stupně dne 28. 5. 2001 pod č. j. Výst/537/01/V1 na základě § 35 odst. 3 stavebního zákona rozhodnutí, jímž územní řízení zastavil, protože stěžovatel ve stanovené lhůtě neodstranil vady návrhu na vydání územního rozhodnutí. Podle správního orgánu totiž bylo zakreslení ochranného pásma vodního zdroje do zastavovací studie pro územní řízení možné, neboť rozsah těchto pásem byl slovně popsán v rozhodnutí okresního úřadu o povolení nakládání s vodami pro obec Chotěšov z roku 1995, které stěžovatel rovněž obdržel, a navíc bylo jejich vytýčení v terénu provedeno dne 4. 5. 2001. Stěžovatel o tom byl informován, avšak nedal souhlas ke vstupu na své pozemky.

Stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí odvolal. Namítal, že povinnost zakreslení i faktického vytyčení ochranných pásem v terénu byla rozhodnutím okresního úřadu uložena obci Chotěšov, jež ji měla splnit do ledna 1996. Tuto povinnost ale obec dosud nesplnila.

Okresní úřad Plzeň – jih dne 18. 7. 2001 pod č. j. RR/254/01 vydal rozhodnutí, jímž podle § 59 odst. 2 správního řádu odvolání stěžovatele zamítl a napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí mimo jiné uvedl, že přezkoumal předložené podklady samostatně i v jejich vzájemné souvislosti a přitom zjistil nedostatky. V žádosti na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby hal jsou uvedeny pozemky p. č. 537/6 a 55/6. V zastavovacím plánu, který je součástí uvedeného návrhu, jsou uvedeny další pozemky p. č. 1240/1, 55/5, 637/2, 583/1, 613/3 jiných vlastníků, k nimž nemá stěžovatel žádné právo. Geometrický plán ověřený katastrálním úřadem ani rozhodnutí o dělení pozemků nejsou dokladem o majetkovém vypořádání, ale pouze podkladem pro uzavření kupní smlouvy. V daném případě tak nebyl ze strany stěžovatele splněn § 3 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 132/1998 Sb. Ze spisu vyplývá, že v současné době je zakreslení pásma hygienické ochrany pro nový zdroj obecního vodovodu (vrt V1) v Chotěšově – Mantově do projektové dokumentace problematické. Při zpracování této dokumentace však měl projektant postupovat v souladu s § 3 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 132/1998 Sb. To znamená, že součástí projektové dokumentace měl být

podklad, ze kterého by byly zřejmé odstupny navržených staveb do hranic pozemků a sousedních staveb, a to i od vodního zdroje V1. Na základě tohoto podkladu mohl správní orgán prvního stupně posoudit vhodnost umístění stavby haly dle ČSN 755115 ze srpna 1993. Během odvolacího řízení bylo zjištěno, že dne 1. 6. 2001 zahájil správní orgán prvního stupně řízení o odstranění nepovolené stavby skladovací haly postavené bez stavebního povolení na pozemcích p. č. 589/2 a 584/2 v katastrálním území Mantov. Vzhledem k tomu, že by byla vedena dvě řízení v téže věci, což je nepřípustné, odvolací orgán potvrdil z důvodu rychlosti a hospodárnosti řízení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nedostatky zjištěné odvolacím orgánem budou odstraněny v průběhu řízení o odstranění nepovolené stavby.

Toto rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2005, sp. zn. 30 Ca 268/2001, zrušeno a věc byla vrácena Krajskému úřadu Plzeňského kraje k dalšímu řízení. V odůvodnění soud mimo jiné uvedl, že odvolací orgán se nejen ztotožnil se závěrem stěžovatele, který tvrdil, že odstranění nedostatku návrhu na zahájení řízení není v požadovaném rozsahu objektivně možné, ale uváděl i další skutkové okolnosti, ze kterých dospěl k závěru, že splnění požadavku správního orgánu prvního stupně na odstranění nedostatku návrhu na zahájení řízení spočívající v zakreslení ochranného pásma do projektové dokumentace, je problematické. Přes tento závěr v rozporu s logikou věci odvolací orgán zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Z tohoto důvodu hodnotil soud rozhodnutí odvolacího orgánu jako nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Zákonnost rozhodnutí žalovaného přezkoumával soud pouze v rozsahu řádně uplatněných žalobních výtek, a proto se nezabýval dalšími aspekty zákonnosti hlavního rozhodovacího důvodu odvolacího orgánu.

Poté vydal Krajský úřad Plzeňského kraje dne 28. 4. 2005 pod č. j. RR/1040/05, rozhodnutí, kterým podle § 59 odst. 2 správního řádu změnil napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že návrh K. V. ze dne 12. 3. 2001 na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby dvou jednopodlažních skladovacích hal pro stavebně-montážní firmu na pozemcích p. č. 589/5, 537/6, 55/6 a 57/2, v katastrálním území Mantov zamítl. V odůvodnění uvedl, že po vydání soudem zrušeného rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň – jih ze dne 18. 7. 2001, č. j. RR/254/01, bylo rozhodnutím Městského úřadu Stod ze dne 2. 7. 2002, č. j. Výst/1177/01/Vl, nařízeno odstranění nepovolené stavby skladovací haly na pozemcích p. č. 589/2 a 584/2, v katastrálním území Mantov, jež bylo potvrzeno i rozhodnutím odvolacího orgánu. Stavebník neprokázal, že nepovolená stavba je v souladu s veřejným zájmem a že je možné ji dodatečně povolit. Proto není důvodné vést řízení o umístění stavby a proto byl návrh zamítnut.

Námitku stěžovatele, že žalovaný nedodržel závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušovacím rozsudku Krajského soudu v Plzni nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Krajský soud v nyní posuzované věci správně poukázal na to, že tehdy přezkoumávané a zrušené rozhodnutí Okresního úřadu Plzeň – jih ve věci žalobcova návrhu na vydání územního rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a to byl rozhodovací důvod, na němž byl založen předchozí rozsudek Krajského soudu v Plzni. V následujícím řízení byl tedy žalovaný vázán požadavkem, aby byly odstraněny vady rozhodnutí – zejména vady jeho odůvodnění – v tom směru, aby rozhodnutí nebylo nesrozumitelné a aby odůvodnění rozhodnutí korespondovalo výroku. V žádném případě krajský soud žalovanému v předchozím rozsudku neuložil provádět

další zjišťování skutkového stavu, jak se stěžovatel mylně domnívá, neboť dospěl-li krajský soud k závěru o nepřezkoumatelnosti žalovaného rozhodnutí, vůbec se k věcnému přezkumu (pod nějž spadá i hodnocení skutkových zjištění tohoto rozhodnutí) nemohl dostat.

Důvodnými však zdejší soud shledává další stěžovatelovy výtky.

V první řadě je třeba vymezit a odlišit právní úpravu stanovující podmínky pro vydání územního rozhodnutí a pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby.

Podle § 37 odst. 1 podkladem pro vydání územního rozhodnutí je územně plánovací dokumentace. Nebyla-li pro území zpracována územně plánovací dokumentace, opatří stavební úřad jiné podklady v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí, například územně plánovací podklady, skutečnosti zjištěné vlastním průzkumem a při místním šetření.

Podle § 37 odst. 2 stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům.

Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

Jak vidno, podmínky pro vydání územního rozhodnutí jsou jiné než podmínky pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby postavené bez stavebního povolení. Žalovaný správní orgán i krajský soud tak nesprávně aplikovaly zákon, neboť nelze odůvodňovat zamítnutí návrhu na vydání územního rozhodnutí poukazem na rozhodnutí, jímž bylo nařízeno odstranění stavby postavené bez stavebního povolení. Návrh na vydání územního rozhodnutí musí správní orgán posoudit z hlediska splnění podmínek zákonem stanovených pro vydání územního rozhodnutí.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že se Krajský soud v Plzni dopustil nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a proto jeho rozhodnutí podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm krajský soud rozhodne

vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) s. ř. s.

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

V Brně dne 28. listopadu 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu