



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobců: **a) Mgr. M. K., b) Mgr. Ing. P. K.**, oba zastoupeni JUDr. Marií Kostrůnkovou, advokátkou, se sídlem Bělehradská 2759, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) JUDr. V. Č., 2) Ra. Ku., 3) Ro. Ku., o přezkum rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2011, č. j. RR/1624/11, o povolení stavby, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 9. 2013, č. j. 57 A 62/2011 - 144,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou společnou kasační stížností žalobci brojili proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 9. 2013, č. j. 57 A 62/2011 - 144, (dále též „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2011, č. j. RR/1624/11, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Horažďovice, odboru výstavby a územního plánování, ze dne 9. 2. 2011, č. j. MH/02457/2011, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Tímto rozhodnutím bylo vydáno ve prospěch stavebníka Ra. Ku. stavební povolení na stavbu „Novostavba rodinného domu na p. č. 1420/13 a st. 210, k. ú. M. B., M. B.“ na pozemcích st. p. 210, 251, parc. č. 1420/2, 1420/3, 1420/8, 1420/9, 1420/12 a 1420/13 v k. ú. M. B. (dále jen „předmětná stavba“, či „stavba“).

Sdělením ze dne 16. 1. 2014 zástupkyně žalobců oznámila Nejvyššímu správnímu soudu, že žalobce Mgr. M. K. bere kasační stížnost zpět s tím, že již nezaplátil ani soudní poplatek 5.000,- Kč dle výzvy, a v řízení o kasační stížnosti pokračuje pouze Mgr. Ing. P. K.. Podle § 47 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) soud řízení usnesením zastaví, vzal-li navrhovatel svůj návrh zpět. Šlo-li však o společný návrh více osob, vezme předseda senátu zpětvzetí návrhu jedním z navrhovatelů usnesením toliko na vědomí. Vzhledem k tomu, že v předmětné věci šlo o společný návrh dvou osob, a návrh vzala zpět jen jedna z nich, vzal předseda senátu tuto skutečnost svým usnesením založeným do spisu toliko na vědomí, a Nejvyšší správní soud dále pokračuje v řízení o kasační stížnosti pouze se žalobcem b) (dále též „stěžovatel“).

V žalobě žalobci uváděli, že navrhují zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 9. 2. 2011, č. j. MH/02457/2011, ve znění potvrzujícího rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 17. 5. 2011, č. j. RR/1624/11, když veškerá předcházející jednání či rozhodnutí jsou nezákonná a žalobci byli zkráceni na svých právech. K tomu uváděli, že předcházející územní rozhodnutí v rozporu se zákonem počítalo s umístěním stavby 12 m od jejich pozemku, který plní funkci lesa, když zákon stanoví limit 50 m. Od sousedního pozemku byla stavba umístěna dokonce jen 6 m. O tomto rozhodnutí přitom žalobci nevěděli, neboť trvale žijí v Táboře a předmětné rozhodnutí bylo oznámeno veřejnou vyhláškou. Tento postup byl podle žalobců možný za existence územního plánu, jeho platnost však skončila ke dni 31. 12. 2009. V roce 2002 mělo dojít k žádosti pana Ku. ke změně územního plánu. Žalobci označili tuto změnu územního plánu za neplatnou, neboť doplnění územního plánu bylo v rozporu s tehdy platnou právní úpravou. Žalobci jako vlastníci dotčených nemovitostí neměli možnost se k ničemu vyjádřit. Závěrem žalobci rozhodnutí označili jako rozhodnutí, která jsou v rozporu se zákonem, a to nejen rozhodnutí o vydání stavebního povolení, ale zejména rozhodnutí z předcházejících řízení a zůstává otázkou, zda nejde o rozhodnutí nicotná. Předcházející řízení a následná rozhodnutí jsou nezákonná, jde o předběžnou otázku, kterou je nutno posoudit, zda není v rozporu se zákonem, což dle žalobců je. Proto žalobci navrhli, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2011, č. j. RR/1624/11 v souvislosti s rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 9. 2. 2011, č. j. MH/02457/2011, jako nezákonná zrušil. V průběhu řízení před krajským soudem pak žalobci mj. požadovali přerušování řízení do pravomocného skončení řízení o obnově ve věci územního rozhodnutí.

Krajský soud se s žalobními námitkami, jak plyne z odůvodnění napadeného rozsudku, vypořádal ve spojení se zjištěným skutkovým stavem v řízení před správními orgány, přičemž z obsahu odůvodnění napadeného rozsudku, stejně jako z obsahu spisu, je zřejmé, že podstata žalobních námitek byla obsažena již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a reagoval na ně již i odvolací orgán. Z důvodů v napadeném rozsudku výslovně vyložených krajský soud neshledal žalobu v žádné ze žalobních námitek důvodnou

V kasační stížnosti podané s odkazem na § 103 s. ř. s., a to do značné míry obdobně jako v žalobě, žalobci nejprve rozporují obsah předcházejícího rozhodnutí o umístění stavby (k níž se vztahuje nyní napadené rozhodnutí ve věci povolení stavby). Namítají

pokračování

nezákonnost umístění stavby ve vzdálenosti 12 m od lesa, jakož i to, že rozhodnutí bylo doručeno veřejnou vyhláškou, o které nevěděli, neboť trvale bydlí v Táboře. Toto zjistili až v rámci stavebního řízení o vydání stavebního povolení. V době územního řízení sice existoval územní plán, který byl k žádosti pana Ku. v roce 2002 změněn, a jeho platnost skončila k 31. 12. 2009. Změna územního plánu však byla provedena v rozporu s právními předpisy platnými v době žádosti o změnu. Nikdo ze sousedních vlastníků pozemků se ke změně ohledně zástavby nevyjadřoval, šlo o soukromou záležitost pana Ku., jež byla následně schválena příslušnými orgány. Tak byl bez jakéhokoliv stanoviska a vyjádření změněn územní plán, jež se týkal pozemků žalobců, a nyní následně vzhledem k platnosti územního plánu v roce 2009 proběhlo územní řízení, kdy opětně došlo k poškození zájmů žalobců. Žalobci se nemohli vyjádřit ke změně územního plánu a následně ani k územnímu řízení, když obojí považují za provedené v rozporu se zákonem a stačilo obeslání veřejnou vyhláškou. Zůstává otázkou, zda územní plán, doplněný v rozporu s tehdy platnou právní úpravou mohl platně zavazovat, a od toho se odvíjí postupy ohledně územního řízení a stavebního řízení. Proto žalobci napadli stavební řízení námitkami, těm ale nebylo vyhověno. Rovněž požádali o obnovu územního řízení, obnově nebylo vyhověno a o odvolání proti zamítnutí obnovy dosud nebylo rozhodnuto. Krajský soud k podané obnově řízení nepřihlédl, ač měl řízení přerušit a vyčkat, jak dopadne řízení o obnově, bude-li územní rozhodnutí zrušeno, či nikoliv. Správní orgán, ani soud, nevyřešily jako předběžnou otázku platnost územního plánu, od čehož se odvíjelo územní řízení, a zejména stanovisko bez bližšího odůvodnění, proč byla v tomto případě udělena výjimka ze zákona a dán souhlas nikoliv vlastníků pozemků, či odborného hospodáře, k výstavbě domu ve vzdálenosti 12 m od lesa, když zákon stanoví 50 m. Žalobci předpokládali, že daný problém se mohl vyřešit obnovou řízení, když navíc bylo žádáno o vydání předběžného opatření k pozastavení stavby, a místo toho se správní orgán předběžným opatřením nezabýval vůbec, stavbu nechal postavit a dosud o obnově nerozhodl odvolací orgán. Žalobci nesouhlasí s tím, že žaloba byla nedůvodná, jde o nesprávně zjištěný skutkový stav, právní posouzení věci, zejména pak řešení předběžné otázky, pokud jde o platnost a zákonnost územního plánu, následně zda bylo platné územní řízení či nikoliv, kdy nebylo vyčkáno skončení řízení o obnově, a konečně zda nezákonnost a neplatnost těchto fází předcházejících vydání stavebního povolení nemají vliv na samotné stavební řízení. Žalobci proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud podané kasační stížnosti vyhověl a napadený rozsudek krajského soudu v celém rozsahu zrušil.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, v němž nesouhlasí se žalobci a naopak se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Jmenovitě v tomto vyjádření uvádí, že žalobci v kasační stížnosti nadále namítají, že dosud nebylo pravomocně skončeno řízení o obnově územního řízení. K této otázce se žalovaný vyjadřoval již před krajským soudem podáním č. j. RR/855/13, ze dne 19. 3. 2013, tak, že žalobci nepodali odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu formou, kterou správní řád připouští, a proto se na ně hledí, jako by nebylo učiněno vůbec. Na tomto svém stanovisku žalovaný i nadále trvá. Přestože je žalobcům názor žalovaného na jejich „odvolání“ znám, neučinili vůči žalovanému nic, čím by mohli prokázat opak. Další stížní body jsou obdobné jako žalobní body a postoj žalovaného je dle jeho názoru dostatečně zřejmý z napadeného rozhodnutí, z vyjádření žalovaného k žalobě nebo také z jeho vyjádření k návrhu žalobců na přerušování řízení před krajským soudem. Závěrem žalovaný konstatuje, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou, a proto ji navrhuje zamítnout.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 7. 5. 2009 byla správnímu orgánu I. stupně podána stavebníkem Ra. Ku. žádost o povolení předmětné stavby, a to v návaznosti na pravomocné územní rozhodnutí o umístění stavby ze dne 8. 4. 2009, č. j. MH/03479/2009/OVÚP/St. Po provedeném stavebním řízení bylo správním orgánem I. stupně vydáno na předmětnou stavbu dne 9. 2. 2011, pod č. j. MH/02457/2011, stavební povolení. Toto stavební povolení napadli oba žalobci samostatnými odvoláními, v nichž uplatňovali i námitky, které byly ve své podstatě totožné s námitkami později uplatňovanými v žalobě i v kasační stížnosti (viz výše). Žalovaný po provedeném odvolacím řízení podaná odvolání zamítl a rozhodnutí napadené odvoláním potvrdil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s krajským soudem, že nosné žalobní body, byť uplatněné v řízení proti rozhodnutí o povolení stavby, obsahově či věcně směřovaly ke zcela jiným aktům, a to jednak k předcházejícímu územnímu rozhodnutí a dále pak k územnímu plánu, z něhož dotčené územní rozhodnutí vycházelo. Oba tyto akty jsou svou povahou samostatně soudně přezkoumatelné, a nebylo možné je přezkoumat k žalobě, podané ve vztahu k byť navazujícímu, ale přesto taktéž obsahově i věcně zcela samostatnému správnímu rozhodnutí. Proto obdobně pak také nebylo možné posuzovat či poměřovat zákonnost napadeného, resp. napadených, rozhodnutí (rozhodnutí o povolení stavby) ve spojení s takto uplatněnými žalobními námitkami.

To ve vztahu k územnímu rozhodnutí souvisí zejména s úpravou obsaženou v § 75 odst. 2 s. ř. s., podle které *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí; byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.* Ostatně k tomu již bylo také judikováno, že: *Pravomocné územní rozhodnutí není podkladovým rozhodnutím, které má na mysli § 75 odst. 2 s. ř. s., protože proti němu lze podat samostatnou správní žalobu., srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2007, č. j. 29 Ca 242/2004 - 51, www.nssoud.cz.*

Pokud jde o územní plán, tady potom vzhledem k jeho povaze jakožto opatření obecné povahy platí, že je možné jeho příp. zrušení navrhnout i společně s rozhodnutím, k jehož vydání bylo daného opatření obecné povahy užito (§101a odst. 1 s. ř. s.). Tzn., že příp. přezkoumání zákonnosti a zrušení územního plánu se žalobci vedle případného samostatného (a také včasného) návrhu mohli domáhat společně se žalobou proti územnímu rozhodnutí či naopak.

Pokud žalobci, resp. nyní stěžovatel, měli či měl za to, že byly daný územní plán a posléze i vydané územní rozhodnutí vydány v rozporu se zákonem, potom proti nim bylo třeba ve vždy příslušných lhůtách v návaznosti na jejich vydání, resp. přijetí, již dříve brojit zákonem předepsanými způsoby. To však žalobci, resp. stěžovatel, neučinili/neučinil. Tuto dřívější procesní pasivitu potom již žalobci nemohli zhojit žalobními námitkami

pokračování

proti posléze vydanému stavebnímu povolení s tím, že se domáhali posouzení předchozích řízení a v nich vydaných aktů jako posouzení předběžných otázek. Stejně tak, resp. tím spíše, nelze tuto předchozí procesní pasivitu žalobců v dřívějších řízeních zhojit v nynějším řízení o kasační stížnosti akcentovaném stěžovatelem.

Pakliže žalobci, a nyní již jen stěžovatel, chtěli/chtěl rozporovat zákonnost napadeného rozhodnutí, jímž bylo odvolacím orgánem potvrzeno povolení předmětné stavby, potom tak měli/měl činit ve spojení s takovými žalobními body, či kasačními námitkami, které by mohly mít ve vztahu k takovému rozhodnutí příslušnou právní relevanci. Žádnou takovou skutečnost však žalobci, potažmo stěžovatel, neuplatňovali/neuplatňoval, a ani Nejvyšší správní soud sám žádnou takovou skutečnost z obsahu spisu nezjistil.

Pokud jde o kasační námitku, že krajský soud k návrhu žalobců nepřerušil své řízení do pravomocného rozhodnutí o jejich odvolání proti nepovolení obnovy řízení ve věci územního rozhodnutí, i tady se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem. Z obsahu soudního spisu plyne, že krajský soud se návrhem žalobců na přerušování řízení zabýval, vyzval žalovaného k vyjádření k tomuto návrhu, a ten krajskému soudu sdělil, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti o obnovu územního řízení již nabylo právní moci. Uvedl, že podle obsahu spisu správního orgánu I. stupně bylo odvolání žalobců zasláno faxem, avšak v zákonné lhůtě a ani později nebylo odvolání doplněno tak, jak to požaduje § 37 odst. 4 správního řádu. Krajský soud přípisem ze dne 2. 4. 2013 vyzval žalobce, aby se k tomuto tvrzení žalovaného vyjádřili ve lhůtě do dvou týdnů od jejího doručení. Žalobci se však k této výzvě vyjádřili až v podání datovaném 17. 9. 2013 a došlém soudu dne 20. 9. 2013, tedy až po závěrečném jednání soudu, které proběhlo právě dne 17. 9. 2013 bez přítomnosti žalobců a jejich zástupkyně. Krajský soud o návrhu žalobců na přerušování řízení rozhodoval samostatným usnesením ze dne 29. 5. 2013, a to tak, že jej pro nesplnění zákonných podmínek pro přerušování řízení zamítl. Krajský soud tedy za situace, kdy se žalobci k výzvě soudu k danému sdělení žalovaného ve stanovené lhůtě, a ani později do data rozhodnutí o návrhu na přerušování řízení, nevyjádřili, ač tuto možnost měli, rozhodl podle zjištěného skutkového a právního stavu k datu tohoto rozhodnutí. Tzn., že krajský soud i v této otázce rozhodl zcela v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud nemůže nezmínit, že se přitom ztotožňuje s krajským soudem i v tom, že liknavý procesní postup žalobců, kteří k předmětné výzvě soudu vyjádřili až pět měsíců po uplynutí stanovené lhůty, soud nemohl nikterak sanovat, neboť právní řád stojí na premise *vigilantibus iura scripta sunt*. Zvláště závažné na tomto přístupu je podle Nejvyššího správního soudu to, že žalobci byli v posuzované věci již v řízení před krajským soudem zastoupeni právní zástupkyní, jejíž profesní povinností je mj. poskytovat řádnou součinnost rozhodujícím orgánům, neb neposkytnutí vyžadované součinnosti může zpravidla vést k újmě samotných zastoupených.

Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku. Současně s ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu ve spojení s tím, že nyní posuzované kasační námitky jsou v podstatě opakováním námitek žalobních, Nejvyšší správní soud ještě dále odkazuje pro dokreslení

hodnocení věci v jednotlivých podrobnostech také na autentický text daného odůvodnění, který je účastníkům řízení znám.

Na základě všech uvedených důvodů po prostudování obsahu spisu a přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Plzni dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v dané věci nebyly naplněny tvrzené důvody podané kasační stížností. Kasační stížnost tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osoby zúčastněné na řízení mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení soudem uloženy žádné povinnosti nebyly, a proto soud rozhodl, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 6. srpna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu