



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Lenky Matyášové ve věci žalobce: **Ing. Z. S.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** 1) BIDLO, s. r. o., se sídlem Elišky Přemyslovny 383, Praha 5, zast. Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Opatovická 4, Praha 1, 2) Ing. L. F. a 3) Ing. K. F., v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 1) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2014, č. j. 46 A 58/2012 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2014, č. j. 46 A 58/2012 - 48, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Obecní úřad Velké Přílepy vydal dne 29. 11. 2011 rozhodnutí č. j. OVP 5708/2011, sp. zn. Výst.4844/2010-KU, jímž byla osobám zúčastněným na řízení 1), 2) a 3) a dalším dvěma osobám dodatečně povolena stavba „*objekt občanské vybavenosti*“ na pozemku st. p. 674, parc. č. 156/233 v k. ú. Velké Přílepy.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 8. 2012, č. j. 130703/2012/KUSK, sp. zn. SZ 099204/2012/KUSK REG/Vo, zčásti změnil výrok napadeného rozhodnutí tak, že v něm odstranil formální chyby, když datum „19. 1. 2000“ nahradil datem „9. 4. 2009“ a pojem „*stavební povolení*“ nahradil pojmem „*dodatečné povolení stavby*“, a ve zbytku rozhodnutí Obecního úřadu Velké Přílepy potvrdil. Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí neztotožnil s odvolacími námitkami žalobce spočívajícími zejména v tvrzeném rozporu stavby s rozhodnutím stavebního úřadu o dělení pozemků a umístění stavby ze dne 2. 9. 2002, č.

j. Výst.328/2-1795/02-Km, a uvedl, že z § 129 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nevyplývá, že by v daném řízení měl stavební úřad posuzovat soulad dodatečně povolované stavby s územním rozhodnutím, byť regulativ územního plánu obce Velké Přílepy obsahuje ustanovení odkazující na toto územní rozhodnutí.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 27. 11. 2014 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku krajský soud konstatoval, že § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, obsahoval demonstrativní výčet správních aktů, se kterými by dodatečně povolovaná stavba neměla být v rozporu. Do množiny pojmu „*záměry územního plánování*“, uvedeného v citovaném ustanovení, přitom dle krajského soudu spadá i územní rozhodnutí, jak ostatně plyne i ze znění stavebního zákona účinného od 1. 1. 2013. Pokud žalovaný (ani stavební úřad) v průběhu řízení nezpochybnil dopad územního rozhodnutí ze dne 2. 9. 2002 na lokalitu, v níž se nachází dodatečně povolovaná stavba, pak současně nemohl žalovaný odmítnout přezkoumat soulad dodatečně povolované stavby s tímto územním rozhodnutím jen proto, že § 129 odst. 2 stavebního zákona se o územních rozhodnutích výslovně nezmiňoval. Krajský soud proto zavázal žalovaného, aby pokračoval v odvolacím řízení, v němž bude muset v rámci posouzení odvolacích námitek žalobce zohlednit, že mezi záměry územního plánování je v daném případě nutno zařadit i územní rozhodnutí ze dne 2. 9. 2002.

Proti tomuto rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení 1) (dále „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Podle stěžovatele nesmí být dodatečně povolovaná stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací, avšak pokud je v rozporu s územním rozhodnutím, je na uvážení správního orgánu, zda takovou stavbu dodatečně povolí či nikoliv. Územní rozhodnutí totiž není výslovně uvedeno v § 129 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatel je navíc toho názoru, že vydání dodatečného povolení stavby má právní účinky změny územního rozhodnutí, což vyplývá i z publikace Jiřího Doležala „*Nový stavební zákon v teorii a praxi*“ z roku 2006. Argumentace zněním stavebního zákona účinného od 1. 1. 2013 není na místě, neboť tato úprava není v posuzované věci aplikovatelná. Stěžovatel dále zmiňuje, že stavba byla zahájena na základě pravomocného stavebního povolení a byla dokončena opět na základě pravomocného rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Stěžovatel tedy postupoval v souladu s platnými rozhodnutími a v dobré víře ve správnost správního aktu, což krajský soud nerespektoval. Byť stěžovatel uznává, že dodatečně povolená stavba přesahuje limity v územním rozhodnutí (je však otázkou, zda vydáním dodatečného povolení nedošlo k jeho změně), nebylo podle něj přiměřené takto zasáhnout do jeho vlastnického práva. Závěrem podotýká, že zrušením dodatečného povolení stavby vzniklo ve věci právní vakuum, neboť v situaci, kdy stěžovatel provedl stavbu v souladu s pravomocným stavebním povolením, nelze zahájit řízení o odstranění již zkolaudované stavby.

pokračování

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil souhlas s argumenty stěžovatele. Posuzování souladu stavby s vydaným územním rozhodnutím vede nutně k závěru, že tato stavba nesmí být v rozporu s vydaným územním rozhodnutím a případný rozpor nelze nijak napravit, neboť územní rozhodnutí nelze dodatečně změnit. Podle žalovaného jsou tímto výkladem zvýhodněni ti „černí“ stavebníci, kteří provedou stavbu zcela svévolně bez jakéhokoliv rozhodnutí, neboť při případném dodatečném povolování stavby jim nestojí v cestě vydané územní rozhodnutí. Je tak otázkou, zda je výklad § 129 stavebního zákona přdestřený krajským soudem v souladu se záměrem zákonodárce a zda je udržitelný z hlediska rovného přístupu státu k občanům.

Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení 2) a 3) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Usnesením ze dne 16. 4. 2015, č. j. 5 As 48/2015 - 36, Nejvyšší správní soud návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas, a to osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

Podle § 129 odst. 1 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 „[s]tavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby (...)

b) prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním“.

Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 „[s]tavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že

a) není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území“.

Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že pojem „záměry územního plánování“ není ve stavebním zákoně nijak výslovně definován. V § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona jsou demonstrativně (s ohledem na použití slova „zejména“) uvedeny jakožto příklady záměrů územního plánování: územně plánovací dokumentace, tj. zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán [§ 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona], územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území.

Oproti názoru krajského soudu nemá Nejvyšší správní soud za to, že by takovým záměrem územního plánování ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, naroveň postaveným tam vyjmenovaným nástrojům územního plánování, bylo i územní rozhodnutí. Zatímco všechny v § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona vyjmenované

nástroje jsou obecně konkrétní správní akty, vydávané formou opatření obecné povahy (§ 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 97 odst. 1 a 2 stavebního zákona), mající obecně určené adresáty; územní rozhodnutí je naopak standardním správním rozhodnutím (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 1 As 28/2014 - 62, publ. pod č. 3068/2014 Sb. NSS, bod 37), řešícím již individuální případy a majícím povahu realizačního, nikoli koncepčního, nástroje územního plánování (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2011, č. j. 2 As 98/2010 - 44, a ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 7/2011 - 74, bod 57). Územním rozhodnutím o umístění stavby se již umísťuje navrhovaná stavba, nejedná se tak již o obecný záměr územního plánování ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, ale spíše o konkrétní nástroj vycházející z územního plánování a sloužící k realizaci těchto záměrů (například územního plánu). Proto se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s názorem krajského soudu, že pojem „územní rozhodnutí“ spadá pod zastřešující pojem „záměry územního plánování“ užitý v § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

Ostatně na rozdíl od územního plánu (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15) a další územně plánovací dokumentace a na rozdíl od územních opatření o stavební uzávěře a o asanaci území (viz důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona), nepředstavuje typické územní rozhodnutí samo o sobě vyjádření veřejného zájmu, pro nějž by bylo nezbytné jej považovat za nepřekonatelnou překážku vydání dodatečného stavebního povolení. Nelze kategoricky říci, že jen stavba odpovídající dříve vydanému územnímu rozhodnutí je v souladu s veřejným zájmem a pouze takovou lze dodatečně povolit. Pokud přijmeme tvrzení žalobce, že územním rozhodnutím umístěná stavba měla být umístěna na ploše 114 m², nelze z toho bez dalšího dovozovat, že stavba na ploše 115 m² či větší již není souladná s požadavky stavebního zákona, či obecněji s veřejným zájmem, byť svými parametry neodpovídá stavbě umístěné předmětným územním rozhodnutím. Vydané územní rozhodnutí pouze osvědčilo soulad předloženého záměru s požadavky stavebního zákona; záměrem o jiných parametrech se nutně přímo nezabývalo. Odstranění stavby, která nikterak nezasahuje do práv dotčených osob a není v rozporu s veřejným zájmem, pouze pro její nesoulad s dříve vydaným územním rozhodnutím by mohlo být dle okolností považováno i za nepřiměřený zásah do vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Skutečnost, že nebylo úmyslem zákonodárce činit každé vydané územní rozhodnutí nepřekonatelnou překážkou (na rozdíl od územně plánovací dokumentace či územních opatření) pro případné dodatečné povolení odlišně realizované stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, vyplývá i z důvodové zprávy k návrhu stavebního zákona: *„Pokud bylo pro stavbu vydáno územní rozhodnutí, má dodatečné povolení stavby i právní účinky změny územního rozhodnutí. Tím se řeší případy, kdy stavba může být dodatečně povolena, protože to není v rozporu s úkoly a cíli územního plánování, ale dál by existovalo pravomocné územní rozhodnutí, kterým byla umístěna jinak“*. V nyní účinném znění ostatně již přímo z textu § 129 odst. 3 věta druhá stavebního zákona výslovně plyne, že *„[d]odatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí.“*

Nezařazení územního rozhodnutí mezi záměry územního plánování však neznamená, že lze dříve vydané územní rozhodnutí v řízení o dodatečném povolení stavby

pokračování

zcela pominout [srov. i § 111 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 129 odst. 3, část věty druhé za středníkem, stavebního zákona]; tím spíše v případě, kdy na něj odkazuje územní plán, který mezi záměry územního plánování podle § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nesporně patří. Výše uvedený příklad je třeba důsledně odlišit od situace, kdy by z vydaného územního rozhodnutí – typicky právě z jeho podmínek – vyplýval požadavek na nepřekročení určitého parametru záměru z důvodu ochrany veřejného zájmu; například pokud by z důvodu ochrany životního prostředí stavební úřad stanovil v územním rozhodnutí nejvyšší možnou výšku stavby a realizovaná stavba by ji překročila nebo pokud by z důvodu ochrany práv vlastníků okolních pozemků stavební úřad stanovil minimální odstupovou vzdálenost stavby od sousedních pozemků, kterou by realizovaná stavba nedodržela (blíže k dřívější úpravě srov. Malý, S.: *Vede rozpor s územním rozhodnutím vždy k nařízení odstranění stavby?*, Právní rádce č. 3/2003, str. 32–34). V takových situacích územní rozhodnutí chrání veřejný zájem, pro nějž bude jen stěží představitelné dodatečné povolení stavby realizované v rozporu s tímto územním rozhodnutím. Stavební úřad by musel velmi přesvědčivě vysvětlit odchýlení se od tohoto předchozího rozhodnutí, zakládajícího legitimní očekávání (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015 - 40, publ. pod č. 3343/2016 Sb. NSS, bod 22).

K poukazování na nemožnost zahájit řízení o odstranění stavby, když byla stavba provedena v souladu s pravomocným stavebním povolením a je zkolaudována, lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která hovoří ve prospěch opačného závěru (viz např. rozsudky ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 92/2013 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 8 Aps 14/2013 - 28, publ. pod č. 3103/2014 Sb. NSS, bod 31, či ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010 - 193, jehož závěry byly aprobovány jako ústavně konformní usnesením Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 2835/10).

Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud nesprávně považoval územní rozhodnutí za záměr územního plánování ve smyslu § 129 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je tedy splněn, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy krajský soud v mezích žalobních námitek sám posoudí či zaváže žalovaného k tomu, aby posoudil, zda z předmětného územního rozhodnutí vyplývají požadavky na ochranu veřejného zájmu, a pokud ano, zda tyto požadavky realizovaná stavba, o jejíž dodatečné povolení bylo požádáno, respektuje. Pokud nikoliv, bylo na místě žádost o dodatečné povolení stavby zamítnout, ledaže by správní orgány přesvědčivě vysvětlily, proč již není třeba na takovém požadavku trvat.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. dubna 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu