



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **ANDRITZ HYDRO s. r. o.**, se sídlem Českobrodská 108, Praha 3, zastoupen prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2011, č. j. S-MHMP 525205/2011/OST/Ne/Lš, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **AUTO JAROV, s. r. o.**, se sídlem Osiková 2688/2, Praha 3, zastoupené JUDr. Ivanou Syrůčkovou, advokátkou se sídlem Plzeňská 4, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2016, č. j. 7 A 303/2011 – 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Žalobce **j e p o v i n e n** zaplatit osobě zúčastněné na řízení na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč k rukám JUDr. Ivany Syrůčkové, advokátky, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 19. 2. 2010 k Úřadu městské části Praha 3 (správní orgán prvního stupně) žádost o prodloužení povolené doby užívání dočasné stavby – stavby provozní budovy postavené na pozemku parc. č. 2911 v katastrálním území Žižkov, a to o 10 let,

případně o dobu kratší. Tato stavba byla roku 1989 povolena jako zařízení staveniště a ubytovny „jako provizorium do doby realizace územních záměrů, nejdéle však do roku 2000“. Povolení k užívání dočasné stavby bylo poté prodlouženo do roku 2010.

[2] Správní orgán prvního stupně v návaznosti na tuto žádost zahájil řízení o změně užívání stavby dle § 127 odst. 3 zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dne 30. 11. 2010 vydal rozhodnutí, jímž žádost žalobce zamítl. Toto rozhodnutí bylo žalovaným dne 16. 3. 2011 z důvodu procesních nedostatků v předcházejícím řízení zrušeno. Již tehdy však vyslovil žalovaný názor, že prodloužení doby užívání stavby nelze pro její rozpor s obsahem územně plánovací dokumentace povolit. Nato správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 4. 5. 2011, č. j. OV/726/11/Ur, žádost žalobce znovu zamítl, a to s odůvodněním, že stavba se nachází v území, jež je územním plánem hlavního města Prahy definováno jako území, jehož funkční využití umístění takové stavby neumožňuje. Poukázal i na existenci rozhodnutí o stavební uzávěře pro předmětnou oblast. Žalovaný následné odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Namítal, že žalovaný nesprávně vyložil pojem „záměry územního plánování“ obsažený v aplikovaném § 126 odst. 3 stavebního zákona. Dále uvedl, že z jím předložených souhlasů dotčených orgánů vyplývá, že dobu užívání stavby lze prodloužit. Nesoulad s dosud nerealizovaným územním plánem bylo dle žalobce možné řešit opakovaným prodlužováním povolení na kratší časové úseky.

[4] Městský soud žalobu zamítl.

[5] Dal žalobci za pravdu, že pojem „záměry územního plánování“ se vyskytoval v relevantním znění stavebního zákona pouze v ustanovení § 126 odst. 3. Zároveň nebyl nikde legálně definován, důvodová zpráva k tomuto zákonu mlčí. Z obecného jazykového významu slova „záměr“ soud dovodil, že lze „záměr územního plánování“ vyjádřit též jako „cíl územního plánování“, „to, čeho má být procesem územního plánování dosaženo“. Tím se výklad dostává k § 18 a § 19 stavebního zákona, které vymezují právě cíle a úkoly územního plánování. K dosažení těchto cílů pak stavební zákon v hlavě třetí vymezuje nástroje územního plánování, v dílu třetím územně plánovací dokumentaci. Dle § 43 odst. 3 stavebního zákona platí, že územní plán v souvislostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování.

[6] Tento výklad lze dle soudu podpořit i zněním § 126 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013, dle kterého musí být změna v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy.

[7] Soud tedy přisvědčil závěru žalovaného, že rozhodným kritériem pro konstatování souladu změny v užívání stavby se záměry územního plánování podle § 126 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 byl soulad záměru s platnou územně plánovací dokumentací.

[8] Z obsahu vyjádření, která žalobce předložil, lze dovodit, že možná akceptace nějakého prodloužení užívání dočasné stavby byla považována za možnou nikoliv s ohledem na soulad tohoto záměru s územně plánovací dokumentací, ale pouze a jen proto, že záměry, pro něž bylo funkční využití dotčených pozemků stanoveno, dosud nejsou realizovány. Obsah vyjádření tedy nelze považovat za vyjádření souladu žalobcem požadovaného záměru se záměry územního plánování.

II. Kasační stížnost

[9] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadá rozsudek městského soudu kasační stížností pro jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost, tedy z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje dvě námitky.

[10] První námitka se týká výkladu § 126 stavebního zákona. Toto ustanovení ve znění účinném ke dni rozhodnutí správního orgánu (tedy do novelizace provedené zákonem č. 350/2012 Sb.) stanovilo jako podmínku pro povolení změny v užívání stavby *„soulad se záměry územního plánování, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy“*. S účinností od 1. 1. 2013 se vyžaduje soulad *„s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy“*.

[11] Dle stěžovatele nelze podmínky pro vyhovění žádosti posuzovat pouze z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, pokud relevantní ustanovení zákona používá pojem zjevně širšího významu. Ze skutečnosti, že ty dotčené orgány, jejichž kladná stanoviska měl předložit, vyjádřily s prodloužením povolené doby souhlas, dovozoval stěžovatel, že soulad se záměry územního plánování zůstane zachován.

[12] Městský soud ve svém rozsudku však citované ustanovení vyložil prakticky shodně, jako lze vykládat jeho novelizované znění. Zákonodárce přisuzuje totožným termínům totožný význam, zatímco termínům odlišným význam odlišný. Proto musí být slovní spojení „záměry územního plánování“ vykládáno odlišně od spojení „územně plánovací dokumentace“, a to širěji, s přihlédnutím ke skutečnostem jako míra skutečné realizace územního plánu, stanoviska odpovědných institucí a tak podobně. Pokud znění zákona dává důvod vyložit příslušná ustanovení způsobem chránícím práva jednotlivců, není přípustné vykládat je k jejich tíži.

[13] Druhá námitka se týká vztahu mezi veřejným zájmem, který je vyjádřen záměry územního plánování, a soukromým zájmem stěžovatele na dalším užívání stavby. Územní plán není v rozsahu omezení, která dopadají na stavbu ve vlastnictví žalobce, dosud ani náznakem realizován.

[14] Žalobce se domnívá, že ačkoliv musí soukromý zájem v případě kolize ustoupit zájmu veřejnému, nemůže se veřejný zájem vůči zájmu soukromému prosadit tehdy, zůstává-li veřejný zájem v konkrétním případě pouze hypotetický. Aplikace principu

proporcionality ve smyslu hledání rozumné rovnováhy mezi kolidujícími zájmy nabízí v případě stěžovatele poměrně jednoduché řešení spočívající například v opakovaném prodloužení doby užívání stavby na krátkou dobu tak, aby skutečná realizace územního plánu nebyla nijak omezena. S touto argumentací se však městský soud ve svém rozsudku nevypořádal.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[15] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že povolení prodloužení doby trvání stavby není nárokové. Důvodem, pro který tato doba nebyla prodloužena, je mimo jiné skutečnost, že další prodloužení doby trvání předmětné dočasné stavby by mohlo omezit, ztížit nebo znemožnit výstavbu komunikačního systému v dané oblasti nebo neúměrně zvýšit její investiční náklady. Další setrvání této stavby by tak mohlo bránit realizaci územního plánu. Před vlastní realizací plánované výstavby je nutno území připravit, a to mimo jiné i odstraněním dočasné stavby, jejíž doba trvání již uplynula. Nelze připustit, aby tato stavba bránila realizaci veřejně prospěšné stavby jakou je dopravní komunikační systém.

[16] Osoba zúčastněná na řízení rovněž navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Poukázala na skutečnost, že žalobce byl při koupi předmětných nemovitostí s jejich právními vlastnostmi plně obeznámen a jako dočasné je do svého vlastnictví nabyt. Proto nelze přisvědčit námitce ohledně proporcionality při ochraně jeho soukromých práv. Pokud si vlastník koupí věc, jejíž existence a trvání je legitimně právně omezeno, nemůže se jednat o zásah do jeho ústavních práv a svobod, pokud je trváno na dodržení dočasnosti existence takové věci.

[17] Ohledně výkladu pojmu „záměry územního plánování“ osoba zúčastněná uvedla, že ačkoliv je jeho výklad ponechán procesu aplikace práva, lze ustálenou praxí soudů rozhodujících ve správním soudnictví dovodit, že byl vnímán jako souhrn všech nástrojů veřejného práva sloužících k zajištění územního plánování a fixace určitého území pro konkrétní účely jeho budoucího funkčního využití v souladu se záměry obce.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Soud nejprve přikročil k posouzení námítky týkající se výkladu § 126 odst. 3 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2011. Dle stěžovatele měl být pojem „záměry územního plánování“ vykládán širěji, než jak jej vyložili žalovaný a městský soud.

[21] V době rozhodování správních orgánů toto ustanovení znělo: *„změna v užívání stavby musí být v souladu se záměry územního plánování, s veřejnými zájmy chráněnými tímto*

zákonem a se zvláštními právními předpisy“. Pojem „záměry územního plánování“ přitom skutečně není v zákoně nijak definován a ani důvodová zpráva jej neupřesňuje.

[22] Komentář k tomuto znění zákona uvádí, že „*při povolení změny v užívání stavby je nutné posuzovat zejména, zda požadovaná změna je v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na využívání území, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, s požadavky a stanovisky dotčených orgánů a zda je v souladu s požadavky zvláštních předpisů chránících veřejné zájmy*“ (srov. Miroslav Hegenbart, Bedřich Sakař a kol. Stavební zákon, 1. vydání, Praha 2008, s. 340). Odborná literatura rovněž dovozuje, že „*záměry územního plánování je třeba rozumět povšechnou kategorií zahrnující cíle a úkoly územního plánování (§ 18 a 19 StavZ), nástroje územního plánování (§ 25 a násl. StavZ), především pak územně plánovací dokumentaci (§ 36 a násl. StavZ)*“ (srov. Potěšil, L. a kol.: Stavební zákon - online komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011).

[23] Obdobný názor je vyjádřen i v publikaci Nový stavební zákon v teorii a praxi: „*požadavek vyjádřený v odst. 3 se týká zejména souladu se schválenou územně plánovací dokumentací a s vydanými územními rozhodnutími*“ (srov. Doležal, J. a kol.: Nový stavební zákon v teorii a praxi, Linde Praha a.s., 2006, s. 235).

[24] Nejvyšší správní soud se s tímto náhledem na pojem „záměry územního plánování“ v minulosti též ztotožnil. V rozsudku ze dne 15. 11. 2012, č. j. 9 As 89/2012 - 55, uvedl, že při postupu dle § 126 odst. 3 ve znění účinném do 31. 12. 2011 je třeba vycházet ze schválené územně-plánovací dokumentace, k níž se řadí i územní plán.

[25] Ani v nyní projednávané věci není dán důvod vykládat pojem odlišně. Žalovaný i krajský soud tedy zcela správně zkoumali, zda je případné prodloužení užívání předmětné stavby v souladu s územním plánem hlavního města Prahy. Zjistili, že je dočasná stavba umístěna v nezastavitelném území v plochách s využitím pro lesní porosty, v nezastavitelném území v plochách s funkčním využitím izolační zeleně, v polyfunkčním území nadřazené sběrné komunikace celoměstského významu a v polyfunkčním území sběrných komunikací městského významu. Stavba na takto vymezených plochách není v souladu s územním plánem, resp. se záměry územního plánování. Proto byla stěžovatelova žádost o prodloužení doby jejího trvání zamítnuta. Nejvyšší správní soud se s takovým posouzením věci ztotožňuje, námitka není důvodná.

[26] Ohledně stanovisek, na základě kterých se stěžovatel domnívá, že mělo být jeho žádosti vyhověno, uvádí soud následující. Magistrát hlavního města Prahy jako orgán územního plánování vyslovil dne 27. 10. 2010 závěr, že prodloužení doby užívání stavby je v rozporu s platným územním plánem, jako akceptovatelný termín pro prodloužení doby užívání stavby uvedl 31. 12. 2012. Útvar rozvoje hlavního města Prahy, příspěvková organizace, ve vyjádření ze dne 27. 10. 2010 uvedl, že zásadně nesouhlasí s prodloužením doby užívání stavby, neboť je v rozporu s územním plánem a na území je rovněž vyhlášena stavební uzávěra. Jako případný akceptovatelný termín prodloužení uvedl rovněž 31. 12. 2012. Odbor dopravy Magistrátu hlavního města Prahy poté jako silniční správní úřad dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a zároveň jako dotčený orgán státní správy ve smyslu § 136 správního řádu ve vyjádření ze dne 20. 4. 2010 uvedl, že s prodloužením termínu užívání dočasné stavby nesouhlasí.

[27] Ve všech těchto stanoviscích je konstatován nesoulad stavby s územním plánem a také s reálnými záměry v tomto území. Nejvyššímu správnímu soudu proto není jasné, jak se mohl stěžovatel vycházet z těchto stanovisek domnívat, že je soulad s územním plánem dán. Nicméně i kdyby bylo některé ze stanovisek souhlasné, neznamená to bez dalšího, že žádosti bude vyhověno. Konečné hodnocení věci přísluší správnímu orgánu prvního stupně, přičemž stanoviska dotčených orgánů jsou jedním z podkladů pro jeho rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně tak po zvážení všech pro věc podstatných okolností rozhodl o zamítnutí žádosti. Tento jeho závěr aproboval jak žalovaný, tak i městský soud. Jak je uvedeno výše, Nejvyšší správní soud na něm rovněž žádné nedostatky neshledal.

[28] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou zásahu do vlastnického práva stěžovatele. Dle stěžovatele by měl veřejný zájem vyjádřený záměry územního plánování, které dosud nebyly ani náznakem realizovány, ustoupit zájmu stěžovatele na dalším užívání jeho stavby. Poukazuje přitom na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. č. 1910/2009 Sb. NSS.

[29] Toto rozhodnutí se však týká procesu tvorby územního plánu a závěry v něm uvedené nelze na nyní projednávanou věc vztáhnout. Nyní je posuzován soulad změny (prodloužení) s platným územním plánem, který je v souladu s § 43 odst. 5 stavebního zákona „*závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí*“. Správní orgán nemá prostor, aby poté, co zjistí, že je samotná existence stavby v rozporu s územním plánováním, usoudil, že její vlastník má soukromý zájem na jejím užívání, a tak prodloužení jejího trvání umožnil. Naopak, správní orgán zcela správně a v souladu s § 126 odst. 3 stavebního zákona stěžovatelovu žádost zamítl.

[30] Vlastnické právo, jehož ochrany se stěžovatel poukazem na čl. 11 Listiny základních práv a svobod dovolává, je ve věci značně modifikováno tím, že jde o vlastnické právo k stavbě, jejíž trvání je od počátku omezeno. Stěžovatel tak po celou dobu vlastnění této stavby ví, že jeho vlastnictví bude v určitém přesně vymezeném okamžiku ukončeno. Tuto skutečnost může oddálit žádostí o prodloužení doby trvání stavby, jak i učinil. Správní orgán poté může jeho žádost ze zákonem vymezených důvodů zamítnout, aniž by tím protiústavně porušil stěžovatelovo vlastnické právo – např. dospěje-li k závěru, že je prodloužení trvání stavby v rozporu se záměry územního plánování. Proto neshledal soud ani tuto námitku důvodnou. Zároveň však považuje Nejvyšší správní soud za vhodné v této souvislosti korigovat názor žalovaného formulovaný v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, že na prodloužení užívání stavby není právní nárok. Naopak, dospěje-li správní orgán k tomu, že není dána žádná ze zákonných podmínek pro zamítnutí žádosti, je povinen této žádosti vyhovět. Ustanovení § 127 odst. 2 (souhlas se změnou v užívání stavby) ani odst. 4 (povolení ke změně v užívání stavby) institut správního uvážení nezakotvuje.

[31] Městský soud se poté rozporu mezi veřejným zájmem a soukromým zájmem stěžovatele věnoval na str. 11 rozsudku. Nevedl sice přímo ústavněprávní argumentaci, ale je patrné, že se přiklonil k závěru, že pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti (aniž by došlo k porušení jeho práv) byl dostatečný rozpor s územním plánem – bez ohledu na to, že ten dosud nebyl realizován. Rozsudek městského soudu je ve všech ohledech přezkoumatelný.

K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že je představitelná situace, kdy by v zájmu zachování stěžovatelem zmiňované proporcionality bylo možné prodloužit užívání stavby i přes případný rozpor s územním plánem předpokládaným využitím předmětného pozemku. Takový postup by byl možný za splnění dvou předpokladů: za prvé, nelze očekávat, že územním plánem předpokládané využití v dohledné době nastane (realizace plánu není ani ve fázi přípravy) a za druhé, pro samotné užívání stavby musí být v území vytvořeny podmínky. Nicméně stěžovatel v tomto ohledu v kasační stížnosti nic nenamítá a ani ze skutkových okolností nevyplývá, že by byl takový přístup v nyní projednávané věci namístě.

V. Závěr a náklady řízení

[32] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[34] V souladu s § 60 odst. 5 má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s povinností, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osoba zúčastněná podala prostřednictvím zmocněné advokátky vyjádření ke kasační stížnosti. V něm uvedla, že požaduje náhradu nákladů právního zastoupení, neboť nemá žádné právní oddělení ani jiného právníka v pracovním poměru. Vzhledem k tomu, že osoba zúčastněná navrhovala zamítnutí kasační stížnosti, přiznal jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů na sepis a podání vyjádření. Náklady tak spočívají v jednom úkonu právní služby, tedy ve výši 1 x 3.100 Kč a 1 x 300 Kč, celkem 3.400 Kč [dle § 9 odst. 4 písm. d) a dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Jelikož je advokátka plátkyní DPH, částka se zvyšuje o 714 Kč na 4.114 Kč.

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

V Brně dne 1. června 2016

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu