



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíckové v právní věci žalobců: **a) L. D., b) M. K.**, zastoupeni JUDr. Ing. Lukášem Prudilem, Ph.D., advokátem se sídlem Bašty 8, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 7. 2018, č. j. 62 A 130/2016 - 74,

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 d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 6. 2016, č. j. JMK 89454/2016, sp. zn. S-JMK 63008/2016 OÚPSŘ, žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice, odboru výstavby (dále jen „stavební úřad“) ze dne 9. 2. 2016, č. j. OV-ČJ/57930-13/SVE, sp. zn. OV/10187-2013/SVE. Tímto rozhodnutím stavební úřad podle § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl žádost žalobců o vydání dodatečného povolení stavby „Rekreační chata M.“ – novostavba rekreační chaty v M. vč. přípojky elektro na pozemku parc. č. X v k. ú. M., neboť povolovaná stavba není v souladu s územním plánem obce M., který nabyl účinnosti dne 25. 9. 2014 (dále jen „nový územní plán“).

II.

[2] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 11. 7. 2018, č. j. 62 A 130/2016 – 74.

[3] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že zásada, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí vyplývá ze správního řádu implicitně, a to i s přihlédnutím k jiným ustanovením (§ 96 odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4). Dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42, podle kterého *„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“*. Stavební úřad proto postupoval v souladu se správním řádem, pokud své rozhodnutí vydal na základě územního plánu platného pro dané území v době vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Ačkoli se krajský soud ztotožnil s tím, že průtahy na straně stavebního úřadu zásadně nemohou jít k tíži účastníků správního řízení, v řízení o žádosti jsou to především žadatelé – tu žalobci, kteří mají na vydání rozhodnutí zájem. Žalobci tak neměli v průběhu řízení o dodatečném povolení stavby být zcela pasivní, nýbrž měli proti nečinnosti stavebního úřadu brojit. Pokud tak žalobci nečinili, nelze jinak, než jim to přičíst k tíži. Postup stavebního úřadu, který disponoval potřebnými podklady pro vydání rozhodnutí o žádosti již ode dne 20. 8. 2014 a prvostupňové rozhodnutí vydal až dne 9. 2. 2016, lze jistě označit za liknavý; vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí však v posuzované věci nemá.

[4] K námitce porušení zásady legitimního očekávání krajský soud uvedl, že žalobcům lze přisvědčit potud, že z textu zápisu z kontrolní prohlídky stavby ze dne 25. 2. 2014 mohli nabýt přesvědčení, že o jejich žádosti bude, po doložení dodatečného stavebního povolení stavby studny, kladně rozhodnuto. Ze zápisu však toliko vyplývá, že za daného skutkového i právního stavu dojde k dodatečnému povolení stavby, pokud žalobci doloží další podklad pro rozhodnutí. Z okolností případu tak lze dovozovat, že pokud by stavební úřad rozhodoval za účinnosti „starého“ územního plánu, stavbu by dodatečně povolil. Nicméně o žádosti žalobců bylo meritorně rozhodováno až za účinnosti nového územního plánu, se kterým povolovaná stavba již nebyla v souladu. Stavebnímu úřadu tak nezbylo, než žádost žalobců zamítnout.

[5] Podle krajského soudu nemůže uspět ani námitka žalobců, podle které nemohli vědět, že nový územní plán dodatečné povolení stavby znemožní. Žalobci se totiž mohli s návrhem nového územního plánu seznámit v rámci řízení o územním plánu podle § 52 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[6] Rovněž námitku porušení zásady „spravedlnosti a právní jistoty“ spočívající v tom, že územní plán má působit do budoucna a nemá se dotýkat staveb, které na dotčeném území již existují, neshledal krajský soud důvodnou. Územní plán účinný při vydání rozhodnutí stavebního úřadu nepůsobil zpětně, tedy na stavby existující nebo rozestavěné na základě řádně vydaného stavebního povolení či jiného opatření stavebního úřadu. Nicméně tento (nový) územní plán plně dopadá na plánované stavby, které s ním musí být v souladu. Obdobně s ním musí být v souladu i stavby, které dosud řádně povoleny nebyly, a to i stavby rozestavěné či dokonce stojící. Podstatné v daném případě je, že se

pokračování

jedná o stavby nepovolené, tedy postavené v rozporu se zákonem. Stavba žalobců sice fakticky v rozhodnou dobu stála, nebyla však stavebním úřadem povolena (a to ani dodatečně).

III.

[7] Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) v zákonné lhůtě společnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] Stěžovatelé namítali, že postupem správních orgánů a krajského soudu byl vůči nim porušen princip ochrany tzv. legitimního očekávání. Stěžovatelé byli v době podání žádosti o dodatečné povolení stavby v dobré víře, že jejich žádosti bude vyhověno. Jejich legitimní očekávání nenarušilo ani kontrolní ohledání na místě samém, kdy byli ujištěni osobou k tomu oprávněnou, že po dodání dodatečného povolení studny bude jejich žádosti o dodatečné povolení stavby kladně rozhodnuto. Tedy i v době, kdy činili doplnění žádosti o dodatečné povolení stavby o rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice ze dne 13. 8. 2014 o povolení stavby studny, byli žalobci stále v dobré víře, že jsou zde skutečnosti, které svědčí v jejich prospěch. Nadto žalobci legitimně očekávali i rychlý postup správních orgánů, a to v souladu s § 6 správního řádu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016 - 54, uvedl, že *„Legitimní očekávání může kromě správní praxe založit jednorázové ujištění správního orgánu, přímo adresované omezenému okruhu budoucích účastníků.“* Stěžovatelé přitom byli správním orgánem také ujištěni, že v případě, kdy doloží doklad o zajištění zásobování stavby vodou, tj. dodatečné povolení stavby studny, bude ve věci rozhodnuto v jejich prospěch.

[9] Stěžovatelé dále poukázali na to, že správní řád stanovuje striktní lhůty pro účastníky řízení, a také pro samotný správní orgán. Podle § 71 správního řádu je správní orgán povinen rozhodnout bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnout bezodkladně, správní řád stanovuje dodatečnou lhůtu 30 dní k vydání rozhodnutí. V dané věci měl stavební úřad ode dne 20. 8. 2014 všechny potřebné podklady pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Pokud by postupoval v souladu se zákonem, tak by ke dni 20. 9. 2014 vydal rozhodnutí, které by ještě nebylo v rozporu s novým územním plánem, jež sice byl už formou opatření obecné povahy vydán, ovšem nabyl právní moci až dne 25. 9. 2014. Nesprávným úředním postupem tak došlo k zásahu do principu legitimního očekávání stěžovatelů, kteří po celou dobu byli v dobré víře, že pokud dodají potřebné doklady, tak bude rozhodnuto v jejich prospěch. Stěžovatelé tak ke dni 20. 8. 2014 měli za to, že jejich žádost o dodatečné povolení je kompletní a řádná, a proto nečinili žádné další kroky.

[10] Podle stěžovatelů postupem správních orgánů i krajského soudu bylo zasaženo do jejich ústavních práv, a to do práva vlastnického chráněného článkem 11 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelé nikdy nerozporovali skutečnost, že jejich stavba byla postavena bez stavebního povolení. Tento stav chtěli dát v souladu se zákonem do pořádku, ale postupem orgánů veřejné moci došlo ke stavu, kdy jejich vlastnické právo k nemovitosti bylo velice intenzivně zasaženo. Nový územní plán, který byl vydán až po doložení všech potřebných podkladů k vydání rozhodnutí, a který tak v podstatě působil do minulosti, měl za následek, že stavba nebyla dodatečně povolena. Postup správních

orgánů i krajského soudu nebyl v souladu s právním řádem České republiky a neobstojí v porovnání s nastolenou judikaturou. Neobstojí ani v otázce vyvažování práv, kdy postupem státních orgánů bylo nepřiměřeně zasaženo vlastnické právo stěžovatelů.

[11] Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Podmínky pro dodatečné povolení stavby jsou obsaženy v § 129 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého lze stavbu dodatečně povolit, *pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*

[15] V daném případě je nesporné, že dne 4. 9. 2014 byl zastupitelstvem obce M. vydán nový územní plán formou opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 25. 9. 2014. Podle tohoto nového územního plánu je pozemek, na němž se povolovaná stavba nachází, zařazen do plochy individuální rekreace (kód Ir), kde je přípustným funkčním využitím rekonstrukce a dostavba stávajících objektů (hlavní stavba) do 50m² celkové zastavěné plochy nebo do velikosti stávající zastavěné plochy, výstavba nových objektů do 50 m² celkové zastavěné plochy (hlavní stavba), doplňkové stavby pro rodinnou rekreaci (terasy, bazény, altány, skleníky, opěrné zdi apod.), včetně nezbytných zpevněných manipulačních ploch, kdy nové objekty se připouští pouze za podmínky napojení objektů na technickou infrastrukturu odpovídající platné legislativě. Nepřípustným využitím jsou pozemky, stavby a zařízení nesouvisející se stanoveným hlavním a přípustným funkčním využitím, kdy se nepřipouští výstavba objektů sloužících k trvalému bydlení a rozšiřování stávajících ploch. Zastavěná plocha povolované stavby přitom činí cca 125 m². Je tedy nepochybné, že ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu byla předmětná stavba, tak jak je navržena a postavena, v rozporu platným a účinným územním plánem.

[16] Podle ustálené judikatury správních soudů 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 (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006 - 98, a ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005 - 36, publ. pod č. 904/2006 Sb. NSS).

pokračování

[17] Pro úplnost je třeba uvést, že přijetím územního plánu bez dalšího nedochází k omezení dosavadního faktického užívání pozemků. Územní plán totiž nemění stávající využití území ani neukládá povinnost k jeho změně, ale pouze stanoví limity budoucích změn v jeho využití, přičemž tyto limity se mohou projevit až v navazujícím územním rozhodnutí. Nejvyšší správní soud k této otázce v rozsudku ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 - 139, publ. pod č. 2742/2013 Sb. NSS, uvedl, že „územní rozhodnutí (i stavební povolení) vydaná v určitém území představují tzv. limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení musejí být limity využití území obsaženy v územně analytických podkladech, které jsou podle § 25 stavebního zákona podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace. Koncept územního plánu tak musí respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou jejich platnosti a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí. Odlišný, než shora provedený výklad dotčených zákonných ustanovení, by mohl vést ke zcela absurdním důsledkům, kdy by se již například několik let řádně umístěné, povolené a zkolaudované stavby dostaly do rozporu s územním plánem, a pro tento rozpor by musely být odstraněny, resp. by byly považovány za nezákonně umístěné a postavené. Takový přístup by byl v příkrém rozporu s principem právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře.“ Jinými slovy lze shrnout, že pravomocná územní rozhodnutí nemohou být přijetím nového územního plánu dotčena. Zároveň přitom v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že „stavebnímu úřadu v rámci řízení o povolení stavby nepřísluší posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, neboť tato otázka již byla posouzena v řízení o umístění stavby a soulad záměru s územně plánovací dokumentací konstatován vydáním územního rozhodnutí. Pokud není stavební úřad oprávněn v rámci stavebního řízení posuzovat soulad stavby s územně plánovací dokumentací, jež byla podkladem pro vydání územního rozhodnutí, tím spíše mu nemůže příslušet posuzování souladu stavby s územně plánovací dokumentací, která nabyla účinnosti až po vydání rozhodnutí o umístění stavby. Zásada, dle které přísluší stavebnímu úřadu v rámci jednotlivých fází celého procesu probíhajícího podle stavebního zákona (od územního plánování přes územní řízení, stavební řízení po kolaudační řízení) posuzovat právě ty otázky, které do této fáze patří (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128), a nikoli otázky či námitky, které náleží do fáze jiné (předchozí), nemůže být prolomena skutečností, že po ukončení určité fáze procesu vydáním pravomocného rozhodnutí dojde ke změně podstatné okolnosti, která byla podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí“ (uvedené závěry Nejvyšší správní soud potvrdil například v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016 - 40). Stručně řečeno z uvedeného vyplývá, že přijetí nového územního plánu nemůže mít vliv na již vydaná (pravomocná) územní rozhodnutí, a tím spíše nemůže ovlivňovat ani navazující řízení stavební, neboť v něm již stavební úřad není oprávněn soulad stavebního záměru s územním plánem posuzovat.

[18] Výše uvedené závěry však na nyní posuzovanou věc nedopadají, neboť v případě řízení o dodatečném povolení stavby zákon výslovně stanoví, že stavební úřad musí posuzovat soulad stavby s územněplánovací dokumentací. Je nutno zdůraznit, že stěžovatelé stavbu provedli bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Pro danou stavbu tedy nikdy neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Proto správní orgány postupovaly správně, když

posuzovaly soulad povolované stavby s novým územním plánem, tedy podle skutkového a právního stavu platného ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu. Námitka stěžovatelů, že nový územní plán měl zpětnou účinnost, proto není důvodná.

[19] K námitce ohledně nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání správního rozhodnutí, zdejší soud uvádí, že lhůta zakotvená v § 71 odst. 3 správního řádu je lhůtou pořádkovou. Samotné nedodržení této lhůty nelze považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nemůže tak být důvodem pro zrušení správního rozhodnutí soudem (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2011, č. j. 9 A 128/2010 – 33, publ. pod č. 2985/2011 Sb. NSS). Pokud není rozhodnutí vydáno v zákonné lhůtě, lze se toliko domáhat ochrany před nečinností (§ 80 správního řádu). Této možnosti nicméně stěžovatelé nevyužili.

[20] Pokud jde o námitky stěžovatelů, že postupem správních orgánů došlo k zásahu do principu legitimního očekávání, takové očekávání nemohlo stěžovatelům vzniknout již z toho důvodu, že stavební zákon vymezuje podmínky dodatečného povolení stavby dostatečně jasně a vyžaduje soulad s územním plánem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 9 As 342/2016 – 21). Znovu je třeba zdůraznit, že stěžovatelé nedisponovali žádným titulem v podobě územního rozhodnutí či stavebního povolení, na základě kterého by případně spoléhali na to, že oprávnění v něm udělené budou moci v budoucnu realizovat. Skutečnost, že stěžovatelé případně nabyli na základě protokolu o místním ohledání ze dne 25. 2. 2014 dojmu, že jejich žádosti o dodatečné povolení stavby bude vyhověno, je s ohledem na konkrétní okolnosti této věci irelevantní. Jak bylo již výše uvedeno, stavební úřad v rámci předmětného řízení musel posuzovat, zda tato stavba není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací účinnou ke dni jeho rozhodnutí (§ 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona]. Jelikož dospěl k oprávněnému závěru, že tomu tak není, nemohl rozhodnout o dodatečném povolení stavby, neboť by tak rozhodl v rozporu se zákonem. Jiný postup by byl v rozporu se zásadou zákonnosti, podle které musí správní orgán postupovat v souladu s právními předpisy (§ 2 odst. 1 správního řádu).

[21] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 9. října 2019

pokračování

Mgr. David Hipšr
předseda senátu