



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **V. Č.**, zastoupena JUDr. Janem Pavlokem, Ph.D., advokátem se sídlem K Brusce 124/6, Praha 6, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2017, č. j. MHMP 41371/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2019, č. j. 10 A 60/2017 - 68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **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 .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 5. 12. 2019, č. j. 10 A 60/2017 - 68 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl žalobu proti v záhlaví specifikovanému rozhodnutí žalovaného, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 16, odboru výstavby, dopravy a životního prostředí ze dne 4. 5. 2015, č. j. 006989/15/OVDŽP, sp. zn. 015268/13/OVDŽP/HP (dále jen „rozhodnutí stavebního úřadu“). Rozhodnutím stavebního úřadu byla zamítnuta žádost žalobkyně o změnu v užívání dočasné stavby na stavbu trvalou.

[2] Městský soud uvedl, že existence negativních závazných stanovisek dotčených orgánů představuje sama o sobě dostatečný důvod pro zamítnutí žádosti žalobkyně. Dalším takovým důvodem je skutečnost, že stavba se nachází v aktivní zóně záplavového území, k čemuž je nutno dodat, že tato skutečnost nebyla od počátku řízení ze strany žalobkyně ničím zpochybněna.

[3] Dále konstatoval, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když nepovolily změnu užívání staveb jako staveb dočasných (povolených do dne 31. 12. 1990) na stavby trvalé, navíc za situace, kdy dokonce bylo o odstranění (dočasné) stavby v minulosti rozhodnuto, byť k jeho realizaci doposud nedošlo. To, že nebyl (ať již z jakéhokoli důvodu) realizován výkon rozhodnutí (zde odstranění stavby), v žádném případě neznamena, že stavební úřad má bez dalšího přistoupit na žalobkyní požadovanou změnu režimu stavby z „dočasného“ na „trvalý“, neboť takový důsledek s nevykonáním rozhodnutí o odstranění stavby právní úprava nespojuje. Závěr stavebního úřadu, resp. žalovaného, že záměr žalobkyně není v souladu s územním plánem ani s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními zákony (zejména vodní zákon), což znemožňuje vyhovění předmětné žádosti, je plně v souladu s § 126 odst. 3 č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) a § 67 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“).

II. Kasační stížnost stěžovatelky, vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka namítá, že městský soud nepřihlédl k navrhovaným důkazům, zejména k námitce proti územnímu plánu hl. m. Prahy ani ke zpracovanému povodňovému plánu, ani neprovedl ohledání staveb na místě samém. Městský soud tedy nedostatečně zjistil skutkový stav věci a z provedených důkazů vyvodil nesprávné skutkové závěry.

[6] Rovněž právní posouzení existujícího faktického stavu je nesprávné. Platný územní plán hlavního města Prahy, který byl schválen vyhláškou hlavního města Prahy č. 32/1999 Sb., o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, (dále jen „územní plán“), neurčil využití předmětného území způsobem, kterým by byl uspokojován důležitý veřejný zájem. Na předmětných pozemcích není naplánována žádná důležitá stavba dopravní infrastruktury ani žádná stavba důležitá pro obranu státu. Předmětné haly nejsou ani žádným ohrožujícím prvkem v dotčeném území. Ohledně těchto hal je schválen příslušný povodňový plán. Pokud v řízení bylo namítáno, že předmětné haly tvořily překážku pro odtok vody při povodni v roce 2013, tato skutečnost nebyla předmětem dokazování a je pouhou spekulací. Naopak příčinou nedostatečného odtoku srážkových vod v případě vydatných srážek je nedostatečný profil blízkého mostu. V roce 2013 došlo k neadekvátnímu a neoprávněnému zásahu do stavby hal, když přes pozemky a stavby stěžovatelky byla vedena odtoková rýha, která poškodila vysokotlaké vedení plynu. Rýha byla zbudována tak, že nemohla sloužit svému účelu. Ani z tohoto pohledu tedy stavba nepředstavuje žádné riziko. Povolení změny stavby

pokračování

ze stavby dočasné na stavbu trvalou ve skutečnosti není v rozporu s faktickými poměry v místě samém ani právním stavem, který ohledně dané situace vznikl.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žádost o změnu v užívání stavby byla podána dne 24. 10. 2013, a byla tedy posouzena dle stavebního zákona. Dle § 126 odst. 3 tohoto zákona *změna v užívání stavby musí být v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními předpisy*. Byl tedy shledán rozpor navrhované změny v užívání s platným územním plánem a veřejnými zájmy. Dotčená stavba brání odtoku vod z dotčeného území, jelikož se nachází v aktivní zóně záplavového území, což se prokázalo při povodních v roce 2002. Stavba je tedy nejen v rozporu s územním plánem hl. m. Prahy, ale také s veřejnými zájmy, které bral správní orgán v potaz při schvalování územního plánu hl. m. Prahy, v tomto případě se jedná o povodňová opatření. Stavba je v aktivní zóně záplavového území, ve které dle § 67 odst. 1 vodního zákona nelze umisťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou vodních děl, jimiž se upravuje vodní tok aj., a je tedy zcela zřejmé, že se v tomto případě jedná v rámci případných povodňových opatření o veřejný zájem. Stěžovatelka i její tehdy žijící manžel podali proti územnímu plánu námitku, ke které nebylo přihlédnuto, a doklad o této námitce stěžovatelka následně předložila jako důkaz při řízení u Městského soudu v Praze. Žalovaný se ztotožňuje s názorem městského soudu, který při řízení zamítl doplnění dokazování, jelikož výše uvedená námitka ani doklad o ní nic nemění na skutečnosti, že stavba není v souladu s územním plánem, a to z důvodu rozporu s veřejným zájmem, a tato skutečnost byla známa bezesporu již v době schvalování územního plánu hl. m. Prahy.

[8] Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti uvedla, že předmětné stavby již nejsou dočasnou stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona. Užívání předmětných staveb bylo původně povoleno na dobu určitou, a to do dne 31. 12. 1998. Rozhodnutím Obvodního úřadu Městské části Praha 5 ze dne 1. 11. 1995 bylo nařízeno tehdejšímu vlastníkovvi odstranění dočasných objektů, a to do dne 31. 12. 1998. K odstranění stavby nikdy nedošlo. V současné době tedy doba trvání stavby není omezena a stavby mají veškeré vlastnosti staveb trvalých. Správní orgány se v současné době již nemohou domáhat jejich odstranění. Je nepřipustné, aby trval stav, kdy předmětné haly budou trvale příslušným stavebním úřadem evidovány jako stavby dočasné, které mají být odstraněny do dne 31. 12. 1998.

[9] Dle stěžovatelky § 126 odst. 3 stavebního zákona výslovně mluví pouze o rozhodnutí o změně v užívání stavby, nikoliv o rozhodnutí o změně dočasné stavby na stavbu trvalou. Je nepřipustné, aby uvedené ustanovení bylo vykládáno extenzivním způsobem, a to tak, že se vztahuje i na jiná rozhodnutí stavebního úřadu, než která jsou v něm uvedena. Přesně k takovému extenzivnímu výkladu se nicméně městský soud uchýlil. Pokud by stavební úřad vyhověl žádosti stěžovatelky o změnu stavby na stavbu trvalou, nešlo by rovněž o změnu v užívání stavby, neboť k žádné změně v užívání stavby by nedošlo. Pokud stavební úřad rozhoduje o změně dočasné stavby na stavbu trvalou, a to dříve, než uplynula doba, na kterou byla stavba povolena, je zde určitý prvek „změny užívání“ přítomen, protože dochází ke změně budoucího plánovaného využití stavby a pozemku. V případě předmětných staveb nicméně nejde o změnu budoucího plánovaného využití předmětných staveb.

[10] Stěžovatelka trvá na názoru, že stavbám, které nejsou dočasnými stavbami, musí být územní plán přizpůsoben. V opačném případě by se jednalo o zásah do vlastnického práva jejich vlastníka. Stávající územní plán nesprávně popisuje skutečné právní i faktické poměry předmětných staveb, a tedy i pozemků, na kterých se nacházejí. Stěžovatelka k tomu poukázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, který stanovil zásadní meze tomu, aby územním plánem bylo omezováno vlastnické oprávnění a zejména stávající způsob využití řešených pozemků.

[11] Závěrem podotkla, že vlastnictví je důležitou hodnotou a předpokladem svobody jednotlivce. Proto je vlastnictví nedotknutelné a jeho nedotknutelnost je chráněna ústavním pořádkem ČR i mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána. Konkrétně je nedotknutelnost vlastnictví chráněna výslovně čl. 11 Listiny základních práv a svobod a nepřímo i čl. 1 Ústavy zakotvujícím princip právního státu. Pokud jde o mezinárodní dokumenty, odkazuje žalobkyně především na čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a na čl. 17 Listiny základních práv EU.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelčinou námitkou, podle níž je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Jde o natolik závažnou vadu, že se jí musí Nejvyšší správní soud zabývat z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[15] Pokud by totiž byl nepřezkoumatelný, nebylo by nezbytné zabývat se dalšími námitkami. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 je vymezena též nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, a to tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Meritorní přezkum rozsudku je tedy možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z něj zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Navíc z vlastní argumentace stěžovatelky je patrné, že nesouhlasí

pokračování

se závěry krajského soudu, konkrétní důvody nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku netvrdila a ani Nejvyšší správní soud takové pochybení neshledal.

[16] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatelky, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 věty za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54). Rozhodnutí krajského (městského) soudu je tedy přezkoumáváno v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003 - 73).

[17] Co se týče právní argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti, její velká část bez dalšího rozvinutí opakuje žalobní argumentaci, a směřuje tak především proti správním rozhodnutím, nikoli proti právním závěrům městského soudu. Zde kasační stížnost – vyjma námitky neprovedení navržených důkazů a stručné a obecné polemiky se závěrem městského soudu, že změna užívání staveb z dočasného na trvalé je v rozporu s platným územním plánem - neobsahuje ve vztahu k závěrům městského soudu nic relevantního. Pouhé konstatování nesouhlasu s argumentací městského soudu, aniž by byly předestřeny další skutkové či právní důvody tohoto tvrzení, nelze považovat za přípustnou kasační námitku způsobilou přezkumu ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka dostala v napadeném rozsudku městského soudu dostatečnou odpověď na jí vznesené argumenty proti napadenému rozhodnutí, respektive proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, a není smyslem kasačního přezkumu veškeré závěry z napadeného rozsudku znovu opakovat.

[18] Ani námitky nepřihlédnutí k námitce proti územnímu plánu hl. m. Prahy a ke zpracovanému povodňovému plánu jako důkazům a námitka neprovedení ohledání staveb na místě samém městským soudem nejsou důvodné. Městský soud vysvětlil, proč námitku neprovedl jako důkaz, neboť se netýkala předmětu nyní řešené věci. Ani zbývající důkazní návrhy nelze považovat za relevantní a jejich provedení by tak bylo zcela nadbytečné a bezúčelné.

[19] K námitce, že změna užívání stavby z dočasné na trvalou není v rozporu s územním plánem, Nejvyšší správní soud předně odkazuje na podrobnou argumentaci městského soudu v bodech 40 až 50 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že § 126 odst. 3 stavebního zákona zmiňuje kritéria, podle nichž má stavební úřad posuzovat oznámení záměru změnit užívání stavby. Podmínkou pro udělení souhlasu se změnou užívání stavby je mimo jiné soulad takové změny s územně plánovací dokumentací, kterou se podle § 2 odst. 1 písm. n) [nyní písm. p)] stavebního zákona rozumí zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Stavební úřad pak posuzuje záměr změny užívání na podkladě územně plánovací dokumentace, která je

pro dané území vydána. Současně je požadováno, aby byla navrhovaná změna užívání v souladu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona), s obecnými požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona], s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem (§ 132 odst. 3 stavebního zákona) a se zvláštními právními předpisy. Je-li navrhovaná změna v užívání stavby v rozporu s platným územním plánem, nelze souhlas se změnou užívání stavby udělit.

[20] Jak vyplývá ze správního spisu, správní orgány se jednotlivými kritérii podrobně zabývaly, vyžádaly si závazná stanoviska dotčených orgánů (Povodí Vltavy, Magistrát hlavního města Prahy), přičemž obě byla negativní, což samo o sobě je dostatečným důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně [srov. § 126 odst. 3 ve spojení s § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a § 149 odst. 4 správního řádu], seznaly nesoulad s územním plánem, který pozemky, na nichž se stavba nachází, zařadil do polyfunkčního území „S01 – přírodní rekreační plochy“, tedy území s omezenou zastavitelností sloužící rekreaci, oddechu a sportovním aktivitám v přírodě, které podstatně nenarušují přírodní charakter území [viz Přílohy 1 Oddílu 4, odst. (4) územního plánu]. Dalším důvodem pro zamítnutí žádosti byl rozpor s § 67 odst. 1 vodního zákona, neboť se pozemky nacházejí v aktivní zóně záplavového území.

[21] Správní orgány tak nepochybily, když žádost o změnu využití stavby z dočasné na trvalou zamítly, neboť nebyly splněny zákonné podmínky. Na uvedeném ničeho nemění ani argumentace stěžovatelky, že rozhodnutí správního orgánu ohledně odstranění předmětných staveb bylo vydáno již v dávné minulosti. Předmětem sporu není rozhodnutí o odstranění stavby, ale rozhodnutí o žádosti ke změně užívání stavby ze stavby dočasné na stavbu trvalou.

[22] Stěžovatelka dále vznesla obecnou námitku zásahu do svého vlastnického práva. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že v případě stanovení záplavového území dochází k zásahu do vlastnického práva, nicméně je tak činěno z objektivně existujících důvodů (poloha hal poblíž řeky v místě hrozících záplav) a právními nástroji k tomu stanovenými. O tom, že záplavové území bylo stanoveno v souladu se zákonem, nevyvstala pochybnost. Námitka tak není důvodná. Podstaty vlastnického práva se městským soudem přezkoumávané rozhodnutí navíc nedotýká, neboť jeho předmětem byla snaha stěžovatelky „zvýšit“ stavebněprávní status předmětných hal oproti stávajícímu stavu; předmětem řízení nebylo faktické využívání hal, natož jejich případné odstranění či vyvlastnění.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Vzhledem k tomu, že žádná z uplatněných námitek nebyla důvodná, Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

pokračování

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

V Brně dne 20. ledna 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu