



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudkyň Martiny Kűchlerové (soudkyně zpravodajka) a Veroniky Juřickové ve věci žalobce: **Ing. P. D.**, zastoupeného Mgr. Ing. Lindou Švancarovou, advokátkou, sídlem Kobližná 47/19, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno, **za účasti**: M. V., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2024, č. j. MMB/0088057/2024, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2024, č. j. 62 A 39/2024-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2024, č. j. MMB/0088057/2024.

[2] Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-Královo Pole ze dne 5. 10. 2023, č. j. BKPO/02518/2023/2300/OVEK (dále jen „stavební úřad“). Stavební úřad posledně uvedeným rozhodnutím nařídil stěžovateli a osobě zúčastněné na řízení (coby vlastníků stavby) odstranění stavby s názvem „Stavba pro rodinnou rekreaci B., k.ú. S.“ na pozemku parc. č. X v katastrálním území S. (dále jen „stavba“), neboť stavba byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“), a v řízení o dodatečném povolení stavby nebyla dodatečně povolena.

[3] Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. V té tvrdil, že požádal o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby do doby schválení nového územního plánu města Brna. Popsal proces jeho přípravy včetně návrhu na pořízení změny současného územního plánu zkráceným postupem s cílem prověřit možnost změny regulativu funkční plochy s objekty pro individuální rekreaci. Stěžovatel měl za to, že stavební úřad měl řízení o dodatečném povolení stavby přerušit do doby vydání nového územního plánu, resp. do doby rozhodnutí o návrhu na pořízení změny, neboť by to vedlo (muselo zákonitě vést) k odstranění překážky dodatečného povolení stavby. Stěžovatel dodal, že stavba by mu po schválení nového územního plánu byla zcela jistě dodatečně povolena (s úpravami), neboť jen lehce přesahuje předpokládaný rozměr 40 m² pro novostavby v této oblasti podle předpokladu v novém územním plánu (půdorys stavby stěžovatele činí 47,56 m²). S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32, stěžovatel uvedl, že pořizování změny územního plánu lze v řízení o dodatečném povolení stavby považovat za předběžnou otázku.

[4] Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nejprve uvedl, že stěžovatel v řízení o odstranění stavby, jak plyne ze správního spisu, nepožádal stavební úřad o přerušení řízení (teprve v petitu odvolání stěžovatel navrhoval přerušit řízení vedené stavebním úřadem, které ovšem již v té době bylo ukončeno vydáním rozhodnutí). Stěžovatel žádal o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je však samostatným řízením. Rozhodnutí vydané v takovém řízení je možné samostatně napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud se proto v řízení o žalobě proti rozhodnutí o odstranění stavby nemohl nijak zabývat postupem stavebního úřadu v řízení o dodatečném povolení stavby. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu se krajský soud rovněž vypořádal s tím, proč připravovaná změna územního plánu (její podoba) nepředstavovala pro rozhodování stavebního úřadu předběžnou otázku.

II. Kasační stížnost

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že je namístě zrušit rozsudek krajského soudu, neboť ten se dostatečně nevypořádal s potřebou ochrany práv stěžovatele. Zastupitelstvo města Brna na svém jednání konaném 13. 12. 2022 schválilo v návaznosti na § 55a stavebního zákona zahájení procesu pořízení zkráceným postupem samostatné změny územního plánu města Brna, včetně obsahu této změny. Cílem změny je u ploch určených platným územním plánem města Brna jako plochy pro objekty pro individuální rekreaci na ZPF (které jsou návrhem nového územního plánu města Brna sledovány jako plochy Zahrádek – I. nebo

pokračování

plochy rekreace), prověřit možnost intenzivnějšího využití území z hlediska přípustnosti staveb pro individuální rekreaci. Zastavěná plocha staveb v daném území, do nějž spadá i pozemek stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení, má být povolena do 40 m².

[6] S ohledem na tento stav mělo být vyhověno žádosti stěžovatele o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby podané u stavebního úřadu dne 27. 12. 2022. Smyslem a účelem přerušení řízení je totiž poskytnout dostatečný časový prostor účastníkovi řízení k doplnění (odstranění nedostatků) jeho žádosti, tedy poskytnutí časového prostoru k odstranění jiných překážek. Za takovou překážku lze v poměrech projednávané věci považovat nesoulad stavebního záměru se stávající podobou územního plánu města Brna.

[7] Dle stěžovatele lze požizování změny územního plánu města Brna v řízení o dodatečném povolení stavby považovat za předběžnou otázku ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32. Dle názoru stěžovatele je pravděpodobné, že změna územního plánu bude v navrhované podobě, která umožní schválení stavebního záměru stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení.

[8] Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení se k podané kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud shledal splnění podmínek řízení a přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost **není důvodná**.

[11] Zásadním argumentem stěžovatele je, že v řízení o dodatečném povolení stavby, které však není přezkoumáváno v nynějším kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, mělo být vyhověno jeho žádosti o přerušení řízení. Řízení o dodatečném povolení stavby mělo být přerušeno do doby vydání nového územního plánu pro statutární město Brno, resp. do doby přijetí změny současného územního plánu statutárního města Brna ve vztahu k ploše, jejíž součástí je pozemek stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení, na kterém je umístěna posuzovaná stavba. Přijetí nového územního plánu či změny současného územního plánu statutárního města Brna by dle názoru stěžovatele zákonitě vedlo k odstranění překážky ke schválení dodatečného povolení stavby.

[12] Nový územní plán, případně i jeho změna, zahrnovaly pozemek stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení parc. č. X v k.ú. S., obec B., do plochy ZAHŘÁDEK – I., resp. plochy s objekty pro individuální rekreaci, s podmínkami využití mj. k umístování staveb zahradních chat se zastavěnou plochou do 40 m².

[13] Krajský soud vyšel správně z toho, že je nutno rozlišovat mezi řízením o dodatečném povolení stavby a řízením o jejím odstranění. Obě tato řízení vycházejí z dikce § 129 stavebního zákona.

[14] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez*

rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nabhazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.

[15] Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona *stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti.*

[16] Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona *stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze 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. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nabhazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.*

[17] Nejvyšší správní soud se obsahovým rozdílem mezi uváděnými řízeními zabýval například ve svém rozsudku ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 368/2017-48, kde dospěl k závěru, že řízení o dodatečném povolení stavby a řízení o odstranění stavby jsou dvě samostatná správní řízení, v každém z nich proto stavební úřad zkoumá naplnění odlišných zákonných podmínek. Pro vydání rozhodnutí o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je podstatné pouze to, zda uvedená stavba byla provedena bez rozhodnutí či opatření vyžadovaného stavebním zákonem a nebyla povolena ani dodatečně; naopak nejsou relevantní námitky, které měli žalobci (myšleno obecně) směřovat do řízení o dodatečném povolení stavby (ve smyslu § 129 odst. 3 stavebního zákona a tam stanovených podmínek).

[18] Obecně dále platí, že řízení o odstranění stavby je řízením zahajovaným výhradně z úřední iniciativy; zjistí-li stavební úřad existenci „černé“ stavby, nemá na vybranou, jestli toto řízení zahájí, nebo ne, ale musí tak učinit, a to neprodleně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 As 96/2014-40). Naopak řízení o dodatečném povolení stavby je řízením návrhovým, jeho zahájení závisí zásadně na aktivitě stavebníka, tj. na podání jeho žádosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 As 166/2015-33). Na rozdíl od řízení o dodatečném povolení stavby (v němž se postupuje v prvé řadě podle § 109 až § 115 stavebního zákona), pro řízení o odstranění stavby stavební zákon nestanoví zvláštní procesní pravidla, kromě speciální úpravy okruhu účastníků řízení (§ 129 odst. 10 stavebního zákona). Uplatní se v něm tedy obecná pravidla správního řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[19] Jak správně uvedl krajský soud, v nyní přezkoumávaném řízení, tedy v řízení o odstranění stavby, již bylo mimo jeho předmět zabývat se tím, zda byla žádost stěžovatele o přerušení řízení o dodatečném povolení stavby stavebním úřadem důvodně zamítnuta, či

pokračování

nikoli. Jediným předmětem nyní přezkoumávaného řízení je posouzení naplnění podmínek odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy posoudit absenci příslušného povolení ve smyslu zmíněného zákonného ustanovení.

[20] Stěžovatel se dále domnívá, že připravovaná změna územního plánu představuje pro rozhodování stavebního úřadu v nynější věci předběžnou otázku. Ani s tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Předběžnou otázkou je dle § 57 odst. 1 správního řádu taková otázka, kterou *nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto*. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, plyne, že *„výsledek projednání změny územního plánu nelze považovat za předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu“*. Správní řád totiž požaduje, aby o dané otázce *„nebylo dosud pravomocně rozhodnuto“*. To však není splněno tehdy, pokud využití území podléhá regulaci podle platného územního plánu, z níž stavební úřad i žalovaný jsou povinni vycházet.

[21] V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dále uvedl: *„Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v minulosti připustil, že je možné přerušit řízení o dodatečném povolení nelegální stavby v případě, kdy proces změny územního plánu, jež má vydání dodatečného povolení umožnit, je již v dostatečně pokročilé fázi (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2015 č. j. 3 As 35/2015-32). Učinil tak ovšem jen v hypotetické rovině, neboť v daném případě se proces změny územního plánu v dostatečně pokročilé fázi nenacházel. Nelze přehlédnout, že tehdy rozhodující třetí senát neopíral možnost přerušení řízení o žádné konkrétní zákonné ustanovení, tím méně pak o § 57 správního řádu upravující řešení předběžných otázek. Nyní rozhodující šestý senát tak považuje úvahu třetího senátu za argumentačně pouze načrtnuté obiter dictum.“*

[22] Obecně lze připustit, že přerušení řízení v případě nepovolené stavby má zabránit tomu, aby musel stavební úřad nařídít odstranění stavby, u které má v krátké době díky změně územního plánu odpadnout jediná překážka bránící z hlediska ochrany veřejného zájmu jejímu dodatečnému povolení. Takový postup lze odůvodnit zásadami racionálního výkonu státní správy a hospodárnosti, tj. šetření nákladů státu i účastníků řízení.

[23] Jak již správně poznamenal krajský soud, přerušení řízení by měl stavební úřad v řízení o (dodatečném) povolení stavby důsledně zvážit v případě, že projednávání změny územního plánu je v době rozhodování stavebního úřadu v dostatečně pokročilé fázi a nepanují pochybnosti o tom, že stavební záměr bude v souladu s připravovanou územně plánovací dokumentací. Ani v takovém případě se ale nejedná o předběžnou otázku ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Mohl by však být dán důležitý důvod pro přerušení řízení dle § 64 odst. 3 správního řádu, a pokud by stavba např. svým rozsahem, způsobem provedení nebo vlivy na své okolí nebyla v rozporu s veřejným zájmem, bylo by namísto řízení přerušit.

[24] V poměrech nyní posuzované věci však jde pouze o teoretickou úvahu. Jak již bylo shora uvedeno, předmětem nynějšího posuzování je rozhodnutí o odstranění stavby, kasační argumentace však směřuje pouze do řízení o jejím dodatečném povolení, tedy mimo předmět žalobou napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost, ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání náhrady nákladů řízení, proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. dubna 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu