

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Ing. L. Š.**, zastoupeného JUDr. Luďkem Krajhanzlem, advokátem se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 10. 2010, č. j. 39604/2009-83/2914, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Královice**, se sídlem Královice 19, Slaný, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2012, č. j. 3 A 153/2010 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Úřad městyse Zlonice – stavební úřad (dále též „stavební úřad“) na základě žádosti žalobce vydal dne 5. 12. 2008 pod č. j. 1451-610/08 územní a stavební povolení na stavbu: Objekt rybářského zázemí umístěný na pozemcích p.č. 611, 602, 615 a 53/2 v kat. území

Královice u Zlonic (dále též „stavba“). Městský úřad ve Slaném, stavební úřad dne 6. 5. 2009 podal podnět ke Krajskému úřadu Středočeského kraje k provedení přezkumného řízení, neboť dle něj při vydávání výše uvedeného rozhodnutí došlo k zásadnímu porušení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a to zejména při posouzení záměru žadatele s umístěním stavby v nezastavěném území obce Královice, která nemá platný a vydaný územní plán, ani vymezené zastavěné území samostatným postupem podle tohoto zákona. Dále mělo dojít k pochybením v obsahu a formě oznámení uvedeného rozhodnutí.

[2] Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) v přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 27. 10. 2009, č. j. 161721/2009/KUSK, shora popsané rozhodnutí o vydání územního a stavebního povolení zrušil, neboť nemá náležitosti dle § 92 a § 115 stavebního zákona, stavební úřad v rozporu s § 4 odst. 2 cit. zákona nepostupoval ve vzájemné součinnosti s žádným z dotčených orgánů, kterým ani řízení neoznámil. Nebyly dány ani podmínky pro spojení řízení podle § 78 stavebního zákona, přiložená projektová dokumentace naprosto nesplňuje požadavky týkající se obsahu a rozsahu podle přílohy č. 1 k vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb a přílohy č. 4 k vyhlášce č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

[3] Žalovaný v záhlaví popsaným rozhodnutím rozhodnutí krajského úřadu změnil tak, že část výroku „Rozhodnutí stavebního úřadu, které bylo vydáno s rozporu s právními předpisy, se ruší“ nahradil textem „Rozhodnutí Úřadu městyse Zlonice, stavebního úřadu, č. j. 1451-610/08 ze dne 5. 12. 2008 se ruší a věc se vrací správnímu orgánu I. stupně, tj. Úřadu městyse Zlonice, stavebnímu úřadu“. Ve zbytku rozhodnutí krajského úřadu žalovaný potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, který ji zamítl v záhlaví označeným rozsudkem. V dotčeném rozsudku uvedl, že ani zájem na ochraně práv žalobce nabytých vydáním rozhodnutí stavebního úřadu nemůže zhojit (vyvážit) nezákonnost postupu stavebního úřadu, jenž vyplývá z obsahu správního spisu vztahujícího se k provedenému územnímu a stavebnímu řízení. Aprobace takového postupu soudem by v podstatě znamenala rezignaci na úlohu správního soudnictví jako jedné z hlavních záruk zákonnosti výkonu veřejné správy. V daném případě jednal ve flagrantním rozporu se zákonem nejen stavební úřad, ale vědomě i sám žalobce.

[5] Soud považuje za podstatné, že žalobce v ohlášení stavby uvedl, že stavba je navržena v souladu se schváleným územním plánem, ačkoli pro předmětné území nebyl v době vydání rozhodnutí schválen územní, ani regulační plán (což není mezi stranami sporné). Stavební úřad sice pochybil, vycházel-li z této informace, současně tato informace svědčí o tom, že žalobce ji podal v rozporu se skutečným stavem. Význam této informace je právě v tom, že navrhovaná stavba se nachází v nezastavěném území. Nelze ani přisvědčit žalobci, který se snaží odůvodnit její umístění poukazem na § 18 odst. 5 stavebního zákona tím, že se jednalo o stavbu pro vodní hospodářství. Z předložené dokumentace tato skutečnost totiž jasně neplyne. Dle soudu správní orgány rovněž správně poukázaly na skutečnost, že žalobce učinil u stavebního úřadu ohlášení, ačkoli si musel být vědom skutečnosti, že zastavěná plocha stavby činí 368 m^2, což neodpovídá

§ 104 odst. 2 písm. a), dle něhož ohlášení stavebnímu úřadu vyžadují stavby pro bydlení a rekreaci do 150 m^2 zastavěné plochy. Žalobci musela být známa též skutečnost, že stavební úřad v rozporu s § 6 odst. 1 písm. e) stavebního zákona neoznámil zahájení stavebního řízení dotčeným orgánům – o této skutečnosti se dozvěděl nejpozději z textu rozhodnutí stavebního úřadu. Soud neakceptoval ani námitku žalobce, podle které nebyl povinen přiložit ke své žádosti stanoviska dotčených orgánů. Soud tedy dospěl k závěru, že žalobce si musel být od počátku vědom nedostatků, které jeho žádost vykazovala – závěr správních orgánů, že rozhodnutím stavebního úřadu došlo k tak zásadnímu porušení právních předpisů, že zájem na dodržování zákonnosti v daném případě převažuje nad právy jednotlivce, je proto správný. Na dobrou víru žalobce nelze v předmětné věci usuzovat.

[6] Uvedené není v rozporu se skutečností, že k vydání nezákonného rozhodnutí přispěl významnou měrou stavební úřad. Soud připomněl, že žalobce se jako stavebník může ohledně náhrady případně vzniklé škody domáhat postupem dle zákona č. 82/1998 Sb.

[7] K dalším žalobním námitkám soud konstatoval, že správní orgány se dostatečně vypořádaly s námitkou týkající se § 78 odst. 1 stavebního zákona. Na rozdíl od tvrzení žalobce pak vyplývá z technické zprávy připojené k ohlášení, že s dotčenou stavbou nesouvisí, ani ji nepodmiňují další stavby. Tvrzení žalobce, že stavba věcně a účelově souvisí se stavbou vodní nádrže, se proto jeví jako účelové.

II. Kasační stížnost

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) proti rozsudku městského soudu podal kasační stížnost, v níž požaduje zrušení jak rozsudku městského soudu, tak rozhodnutí obou správních orgánů, případně vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Městský soud nesprávným zhodnocením skutkové podstaty věci a výkladem dotčených ustanovení stavebního zákona (týkajících se formy ohlášení stavby, otázky povinnosti doložení stanovisek dotčených orgánů, jakož i 78 odst. 1 stavebního zákona) dospěl k chybnému závěru o vědomém jednání stěžovatele v rozporu se zákonem. Městský soud též setrval na nesprávné aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu, kterou provedly správní orgány.

[10] Dle stěžovatele se městský soud nedostatečně zabýval jeho námitkami. Soud vyvodil zavádějícím způsobem z toho, že stěžovatel uvedl v ohlášení, že stavba je navržena v souladu se schváleným územním plánem, úmysl klamat stavební úřad. Nepřihlédl přitom ke skutečnosti, že územní plán a územní studie byly v době podání ohlášení již výrazně rozpracovány, se stavbou počítaly a právě na ně tímto stěžovatel (byť nepřesně) odkazoval. Soud dále nesprávně dovodil, že stěžovateli musela být známa skutečnost, že stavební úřad neobeslal dotčené orgány, a také nedostatek dobré víry stěžovatele. Soud v rozporu se skutkovým stavem došel k názoru, že rozhodnutí bylo vydáno na základě neúplných a nesprávných údajů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Na úvod zdejší soud poznamenává, že stěžovatel spojil podanou kasační stížnost s návrhem na přiznání odkladného účinku. Vzhledem ke skutečnosti, že Nejvyšší správní soud ihned po provedení nutných procesních úkonů přistoupil k meritornímu projednání celé věci, o tomto návrhu stěžovatele již samostatně nerozhodoval.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Přezkumné řízení je dozorčím nástrojem v rukou správních orgánů, uplatňovaným z moci úřední; není tedy mimořádným opravným prostředkem (srov. Hendrych, D. et al. *Správní právo. Obecná část.* 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 388). Podle § 94 odst. 1 správního řádu v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Jestliže správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně zato, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, zahájí z moci úřední přezkumné řízení (§ 95 odst. 1 správního řádu).

[14] Podle § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu. Pokud by však byla újma, která by zrušením nebo změnou rozhodnutí vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení příslušný správní orgán zastaví (§ 94 odst. 4 správního řádu).

[15] V nyní projednávané věci není mezi stranami sporu o tom, že rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 5. 12. 2008, č. j. 1451-610/08, bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Stěžovatel však zastává názor, že správní orgány, i přes konstatování nezákonnosti zmiňovaného rozhodnutí, neměly postupovat podle § 97 odst. 3 správního řádu (tedy rozhodnutí zrušit a věc vrátit stavebnímu úřadu), nýbrž měly aplikovat § 94 odst. 4 cit. předpisu a přezkumné řízení zastavit, neboť nabyl práva z tohoto rozhodnutí v dobré víře a jeho zrušením by mu vznikla újma zjevně nepoměrná k újmě, která vznikla veřejnému zájmu.

[16] Ve vztahu k otázce nabytí práv z předmětného rozhodnutí v dobré víře při zkoumání podmínek pro případnou aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu správní orgány (a shodně s nimi i soud) dovodily, že dotčené ustanovení nemůže být aplikováno již proto, že na straně stěžovatele nemohlo dojít k nabytí práv v dobré víře. Tento svůj závěr postavily zejména na skutečnosti, že stěžovatel v projektové dokumentaci ke stavbě, kterou učinil součástí podaného „ohlášení“, výslovně uvedl, že stavba je v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, ačkoli toto tvrzení nebylo pravdivé. Nadto si stěžovatel měl být vzhledem ke skutečnosti, že zastavěná plocha zamýšlené stavby činí 368 m^2, vědom toho,

že nepostačuje ohlášení takové stavby ve smyslu § 104 odst. 2 stavebního zákona, nýbrž je nutno podat žádost o stavební povolení. Zamýšlel-li pak materiálně nikoli toliko stavbu ohlásit, ale podat žádost o stavební povolení, měl si i v takovém případě předem (ve smyslu § 110 odst. 2 písm. d) stavebního zákona) obstarat stanoviska dotčených orgánů. Tato stanoviska však k „ohlášení“ stavby nepřipojil.

[17] Nejvyšší správní soud se s takovým posouzením odvolací, resp. žalobní námitky, podle které měl být na věc aplikován § 94 odst. 4 správního řádu, ztotožňuje. Skutečnost, že došlo při vydávání rozhodnutí stavebního úřadu k porušení hned několika právních předpisů, není sporná. Stejně tak má soud za prokázaný závěr, že stěžovatel práva z dotčeného rozhodnutí sice nabyl, nikoli však v dobré víře. Shodně s městským soudem považuje Nejvyšší správní soud za podstatné, že stěžovatel v „ohlášení“ stavby uvedl nepravdivé údaje. Je přitom nerozhodné, zda žadatel nepravdivé informace uváděl úmyslně, či nikoli, jak dovozuje stěžovatel.

[18] Stěžovatel v projektové dokumentaci přiložené k „ohlášení“ uvedl, že stavba je navržena v souladu se schváleným územním plánem. Později v řízení tvrdil, že si byl v době podání ohlášení vědom skutečnosti, že územní plán doposud nebyl schválen, v ohlášení se pouze snažil vyjádřit skutečnost, že územní plán a územní studie obce již byly v době podání ohlášení výrazně rozpracovány. Stavební úřad však v Oznámení o zahájení spojeného územního a stavebního řízení ze dne 18. 11. 2008 (doručeném stěžovateli dne 25. 11. 2008) výslovně uvedl, že *pro obec je zpracovaná územně plánovací dokumentace, kde je pro navržené území uvedená stavba v souladu s ÚPD (...).* Již v tomto okamžiku si tedy stěžovatel musel být vědom nejen existujícího rozporu s právními předpisy, neboť stavební úřad zahájil na základě jeho „ohlášení“ spojené územní a stavební řízení, ačkoli podmínky pro vedení takového řízení nebyly dány, ale též rozporu mezi skutečnostmi uvedenými v předmětném oznámení (existence územního plánu) a skutečným stavem (neexistence územního plánu). Jak konstatoval sám stěžovatel, byl si vědom, že v okamžiku rozhodování stavebního úřadu pro předmětné území územní plán neexistoval.

[19] Stejně tak je ze shora popsaného oznámení o zahájení řízení zřejmé, že přes tvrzení stavebního úřadu o informování dotčených orgánů státní správy, těmto orgánům zmíněné oznámení zasláno nebylo (srov. rozdělovník na konci první strany Oznámení). Stěžovatel si tedy byl vědom skutečnosti, že nemá obstaraná příslušná vyjádření dotčených orgánů (ačkoli dle svých slov podal materiální žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, nikoli ohlášení stavby) a současně neoznámení jeho záměru příslušným dotčeným orgánům. I z tohoto důvodu nelze předpokládat, že svá práva z rozhodnutí stavebního úřadu nabyl v dobré víře.

[20] Ze shora uvedeného vyplývá, že rozpor dotčeného rozhodnutí s právními předpisy neměl původ pouze v postupu správního orgánu, ačkoli se tak velkou měrou stalo i jeho chybnými kroky v řízení. Stavební úřad v rámci shromažďování podkladů, případně v rámci posuzování podání nedostatky neodhalil, ačkoli měl, a v tomto směru měl v řízení dále postupovat (srov. např. § 111 odst. 3 stavebního zákona). Stěžovatel však svým počínáním také přispěl k rozporu rozhodnutí s právními předpisy, neboť ve svém podání uvedl nepravdivé údaje (ať již úmyslně, či nikoli), na jejichž základě správní orgán rozhodl, a současně o postupu správního orgánu rozporném s právními předpisy (neinformování

dotčených orgánů, zahájení spojeného územního a stavebního řízení při nenaplnění zákonných podmínek) věděl. To ve svém důsledku znamená, že práva z rozhodnutí stavebního úřadu nemohl nabýt v dobré víře a v přezkumném řízení proto nebyl prostor pro aplikaci § 94 odst. 4 správního řádu.

[21] Stěžovatel též namítal, že nebylo zcela zřejmé, zda měl zvolit formu ohlášení či žádosti o stavební povolení. Ve skutečnosti, že podal ohlášení namísto žádosti, nelze dle něj spatřovat vážné a úmyslné pochybení. K tomu je třeba uvést, že vzhledem k plánovanému rozsahu zastavěné plochy (368 m^2) bylo zcela zjevné, že zamýšlená stavba nespadá pod žádnou z kategorií staveb, pro něž stavební zákon v § 104 odst. 2 stanoví, že je postačující jejich ohlášení. Tato skutečnost, jak vyplývá z rozsudku městského soudu, však nebyla nejzásadnější pro posouzení nedostatku dobré víry na straně žalobce. Stavební úřad totiž materiálně „ohlášení" posoudil jako žádost o zahájení spojeného územního a stavebního řízení a takto s ním i nakládal. Za situace, kdy stavební úřad na základě podaného „ohlášení" oznámil zahájení spojeného územního a stavebního řízení, si stěžovatel musel být vědom, že jeho „ohlášení", není správním orgánem přijato jako ohlášení ve smyslu § 104 stavebního zákona, nýbrž jako žádost o vydání stavebního povolení. Proto mu muselo být zřejmé, že jeho „ohlášení" nemůže splňovat náležitosti kladené na žádost o stavební povolení, a současně si měl být vědom nesprávnosti postupu stavebního úřadu, který jej nevyzval k odstranění nedostatků takové žádosti. Městský soud proto správně dovodil, že i tato skutečnost přispěla k závěru o nemožnosti nabýt práva z rozhodnutí stavebního úřadu v dobré víře.

[22] Kasační námitka nesprávného posouzení právních otázek ze strany městského soudu proto není důvodná.

[23] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud poznamenává, že i kdyby stěžovatel práva z rozhodnutí stavebního úřadu skutečně nabyl v dobré víře, v projednávané věci došlo k tak zásadní újmě na veřejném zájmu (absence ochrany zájmů chráněných zvláštními právními předpisy prostřednictvím dotčených orgánů, absence zohlednění podmínek stanovených v území, rezignace na zásadu součinnosti v zájmu dobré správy ve smyslu § 8 odst. 2 správního řádu), že újma, která by mu byla zrušením rozhodnutí stavebního úřadu způsobena, by takovéto intenzity nedosáhla a nemohla by proto k újmě způsobené veřejnému zájmu být ve zjevném nepoměru. Bylo proto namístě dotčené rozhodnutí stavebního úřadu zrušit, tak aby v řízení o „ohlášení" stěžovatele mohlo být opětovně rozhodnuto, a to v souladu se všemi příslušnými právními předpisy. K obdobnému závěru dospěl ve svém rozhodnutí i žalovaný (srov. s. 4) a městský soud. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem z důvodů shora uvedených ztotožňuje.

[24] Za nedůvodnou považuje Nejvyšší správní soud též námitku, podle které městský soud nevypořádal argumentaci stěžovatele obsaženou v bodu 5 žaloby. Městský soud se této žalobní námitce věnoval na s. 12 rozsudku, kde zopakoval, že nepravdivou informaci uvedenou stěžovatelem v ohlášení, že stavba je navržena v souladu s územním plánem, shledal za podstatnou. Současně se městský soud touto otázkou v souvislosti s vypořádáním dalších žalobních námitek zabýval podrobně na s. 9 až 10 rozsudku, na které lze pro stručnost odkázat. Městský soud zde dovodil, že stavební úřad sice pochybil, vycházel-li z nesprávné informace podané stěžovatelem v ohlášení, avšak sám stěžovatel

tuto chybnou informaci učinil v rozporu se skutečným stavem, čehož si měl být vědom. Význam této informace je podstatný právě proto, že navrhovaná stavba se nachází v nezastavěném území.

IV. Závěr

[25] Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly; soud mu proto jejich náhradu nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však nebyla osobě zúčastněné na řízení uložena žádná povinnost, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. října 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu