

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **V. J.**, zastoupeného Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 8. 2015, č. j. KUJCK 54785/2015/OREG, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2017, č. j. 10 A 166/2015 - 99,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 3. 2017, č. j. 10 A 166/2015 - 99, **se ruší a** věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 A 166/2015 - 99 ze dne 31. 3. 2017 (dále „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného č. j. KUJCK 54785/2015/OREG ze dne 20. 8. 2015 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Tábor ze dne 3. 6. 2015, č. j. METAB 26044/2015/SÚ/Cha, jímž byl zamítnuta žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „Truhlářská dílna s bazénem, Kanalizační přípojka splaškové kanalizace, Dešťová kanalizace, Vsakovací objekty, Vodovodní přípojka, Připojení objektu na vodu, Připojení objektu na NN, Zpevněné plochy“ na pozemku parc. č. X, X, X v katastrálním území X. Současně krajský soud zrušil prvostupňové rozhodnutí.

[2] Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal průběh správního řízení a konstatoval, že správní orgán prvního stupně nyní postupoval plně v souladu s právním názorem uvedeným v předchozím zrušujícím rozhodnutí žalovaného, neboť byl nápomocen žadateli při odstranění rozporu podané žádosti. Žalovaný dále vysvětlil, že při posuzování záměru o umístění stavby se posuzují kritéria uvedená v § 90 stavebního zákona, přičemž v nyní řešené věci bylo stavebním úřadem zjištěno, že záměr je v rozporu s územně plánovací dokumentací, a to s Územním plánem Tábor, který byl schválen dne 2. 2. 2011. Navržený záměr se nachází v ploše změn Sbp – Plochy smíšené obytné – bydlení a podnikání, konkrétně v rozvojové ploše Ho 11 a ve stabilizované ploše Bni – Plochy bydlení – nízkopodlažní izolované. Pro plochu HO 11 je v územním plánu stanovena podmínka, že zde uvedené limity využití území stanoví „OP železnice – situování zástavby mimo OP ČD“. Tyto podmínky jsou pro územní řízení závazné. Záměr žalobce překračuje tyto limity využití území, podle kterých nelze zástavbu situovat v ochranném pásmu železnice, a proto je umístění truhlářské dílny v ochranném pásmu dráhy Tábor – Bechyně v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací města Tábor. Žalovaný sice souhlasil se žalobcem, že lokalita Ho 11 není v územním plánu logicky stanovena, toto však nelze pro uplynutí lhůt pro zahájení přezkumného řízení nyní řešit, vyjma pořízení změny územního plánu, která podle žalovaného již probíhá, avšak vlastní změna územního plánu nebyla přijata, tudíž je nutné z tohoto územního plánu vycházet. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by závěr o nepovolení umístění záměru představoval nepřiměřený zásah do práv žalobce, neboť tuto námitku měl žalobce uplatňovat již při pořizování územního plánu, nikoli v konkrétním územním řízení, kdy stavební úřad musí posuzovat soulad zamýšleného záměru s územně plánovací dokumnetací, nemůže se tedy zabývat tím, zda regulační prvky takové územně plánovací dokumentace vedou k přiměřenému nebo nepřiměřenému omezení práv a oprávněných zájmů žadatele. Stavební úřad je tedy v takovém řízení územním plánem vázán. Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou žalobce, že bylo zasaženo do jeho dobré víry, neboť v dané věci nebylo vydáno žádné rozhodnutí, které by dobrou víru žalobce založilo. Pokud se stěžovatel odvolával na vyjádření úřadu územního plánování ze dne 14. 4. 2014, žalovaný vysvětlil, že se v daném případě nejedná o vyjádření dle částí čtvrté správního řádu, neboť obecní úřad obce s rozšířenou působností v dané věcí nevydává stanovisko, jelikož předmětné řízení sám vedl, nemůže tedy mít postavení dotčeného orgánu a správního orgánu zároveň. Stavební úřad i v takovém případě však musí postupovat v souladu s § 90 stavebního zákona, tedy pouze tento správní orgán je oprávněn posuzovat konkrétní záměr z hlediska jeho souladu s platnou územně plánovací dokumentací. Pokud v dané lokalitě byla povolena stavba, jednalo se podle závěru žalovaného o stavbu povolenou v rozporu s územním plánem, tudíž nelze z tohoto nezákonného rozhodnutí, které již nelze ani přezkumném řízení zrušit, vycházet a záměr žalobce povolit. Skutečnost, že drážní úřad vydal k závěru kladné závazné stanovisko, je podle žalovaného irelevantní, neboť žádost byla zamítnuta nikoli z důvodu negativního závazného stanoviska drážního úřadu, ale pro rozpor s územním plánem.

[3] Žalobce v **žalobě** ze dne 21. 9. 2015 popsal, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť záměr není umístěn v rozporu s územním plánem města Tábor. Zákonným limitem využití daného území je existence ochranného pásma dráhy, tudíž je nutné předmětnou podmínku územního plánu vykládat v souladu s tímto ochranným pásmem. Dovozoval, že územní plán nemůže stanovit podmínky nad rámec úpravy ochranného pásma podle

zákona o drahách, který s možností umisťování staveb v tomto pásmu počítá, byť pouze se souhlasem drážního správního úřadu. Žalobce přitom souhlas od drážního úřadu ke svému záměru získal. Pokud žalovaný tvrdí, že územní plán zakazuje situování zástavby v tomto ochranném pásmu, je podle žalobce územní plán vnitřně rozporný, neboť sám k dané lokalitě uvádí, že se má jednat o zastavitelnou lokalitu. Pro znemožnění zástavby ostatně neexistuje podle žalobce žádný racionální důvod, neboť územní plán stanoví v ochranném pásmu dráhy v ploše Ho 11 jiná pravidla než v běžných ochranných pásmech drah. Územní plán je proto ve svém důsledku nejednoznačný, neboť na jednu stranu stavbu umožňuje, avšak v jiné části ji naprosto vylučuje. Tento závěr dokazuje i to, že orgán územního plánování původně žalobci vydal vyjádření ze dne 14. 4. 2014, ve kterém konstatoval souladnost záměru s územním plánem. V minulosti ostatně stavební úřad v dané lokalitě povolil stavbu. Žalobce proto dospěl k závěru, že územní plán je nejednoznačný, tudíž je nutné přistoupit k teleologickému a systematickému výkladu v souladu s judikaturou Ústavního soudu a jeho záměr povolit. Žalobce zdůrazňoval, že závěr správních orgánů představuje nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva, neboť neexistuje důvod zakazovat umístění stavby v ochranném pásmu dráhy, když získal souhlas drážního správního orgánu. Ve svém důsledku navíc zákaz umísťování staveb zasahuje 85% zastavitelné plochy této lokality, přičemž u jiných lokalit územní plán obdobný zákaz umisťování staveb neobsahuje. Závěry žalovaného jsou v rozporu s principem ochrany dobré víry, protože v minulosti žalobce získal vyjádření Městského úřadu Tábor, ve kterém je výslovně konstatováno, že záměr není v rozporu s územním plánem, a protože v dané lokalitě již stavební úřad realizaci stavby povolil. Měl za to, že správní orgány pochybily, pokud se nezabývaly přiměřeností svých závěrů o nemožnosti povolení stavby.

[4] Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu rozsudkem ze dne 24. 2. 2016, č. j. 10 A 166/2015 – 41, jako nedůvodnou zamítl. Tento rozsudek byl ke kasační stížnosti žalobce zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 54/2016 – 30 ze dne 12. 10. 2016, jelikož Nejvyšší správní soud musel přihlédnout ke změně rozhodovací praxe provedenou rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 – 36, podle kterého je nutné umožnit žalobcům incidenční přezkum opatření obecné povahy (územního plánu), pokud podají žalobu proti individuálním správnímu aktu, které takovéto opatření obecné povahy aplikovalo.

[5] Podáním ze dne 27. 1. 2017 se žalobce domáhal rozšíření a upřesnění své žaloby tak, že požaduje rovněž zrušit opatření obecné povahy – územní plán Tábor, schválený zastupitelstvem města Tábor dne 2. 2. 2011, účinný od 17. 2. 2011, a to dnem právní moci rozsudku soudu v části stanovující jako limit využití území pro plochu Ho11 podmínku „situování zástavby mimo OP ČD“. Krajský soud návrh na zrušení předmětné části opatření obecné povahy vyloučil k samostatnému projednání. Přípisem ze dne 22. 2. 2017 žalovaný oznámil, že v mezidobí město Tábor přijalo změnu svého územního plánu, na jejímž základě došlo k vypuštění požadavku na situování zástavby mimo ochranné pásmo dráhy. Následně tedy žalobce vzal podáním ze dne 10. 3. 2017 zpět svůj návrh na zrušení příslušné částí územního plánu města Tábor. Na projednání předmětné žaloby však trval, přičemž zdůrazňoval, že ačkoli došlo ke změně příslušné části územního plánu, je nutné vnímat, že v době rozhodování žalovaného tato část platila, přičemž právě tato část byla nezákonná, což ovlivňuje zákonnost napadeného rozhodnutí.

[6] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku podrobně popsal průběh předmětného soudního řízení a obsah správního spisu. Vyšel z toho, že žalobcův záměr na umístění stavby nebyl povolen z důvodu rozporu s vydanou územně plánovací dokumentací, konkrétně s územním plánem města Tábor. Poukázal na to, že žalovaný soudu sdělil, že v mezidobí došlo ke změně příslušné části územního plánu města Tábor, tudíž tento územní plán již nebrání v realizaci záměrů žalobce. Soud proto konstatoval, že v dalším řízení bude zapotřebí, aby se stavební úřad opakovaně zabýval žádostí žalobce o vydání územního rozhodnutí, neboť přijatá změna územního plánu již nebrání vydání kladného územního rozhodnutí pro žalobcem navrženou stavbu.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle jeho názoru soud porušil ustanovení § 75 s. ř. s., podle kterého měl při svém rozhodování vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. V době rozhodování správních orgánů v předmětné věci totiž byl záměr žalobce v rozporu s územním plánem města Tábor, jak ostatně konstatoval krajský soud ve svém předchozím rozsudku. Závěry rozšířeného senátu obsažené v usnesení sp. zn. 5 As 194/2014 na danou věc nedopadají, neboť incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy nebyl meritorně projednán. Ke zrušení části územního plánu soudem z důvodu nezákonnosti nedošlo, byla pouze přijata změna územního plánu, k jejímuž pořízení přistoupilo město Tábor již v roce 2013. S ohledem na tuto situaci bylo možné vydat nové rozhodnutí dle ustanovení § 101 písm. b) správního řádu, nikoli správní rozhodnutí zrušit pro nezákonnost. Změna územního plánu proto nemůže zpětně zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí, které z logiky věci vycházelo z předchozího stavu. Územní řízení nemohlo být přerušeno ani z toho důvodu, že možná bude v budoucnosti přijata změna územního plánu, neboť nebylo zjevné, kdy se tak stane a jaká změna bude přijata. Stěžovatel měl za to, že to byl žalobce, kdo měl aktivněji bránit svá práva a ihned po vydání územního plánu z roku 2011 tak měl podat návrh na jeho zrušení. S ohledem na tyto výjimečné okolnosti se rovněž měl krajský soud více zabývat tím, zda nebylo na místě nepřiznat žalobci náhradu nákladů řízení.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky předpokládané v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a které by nebyly uvedeny v kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **je důvodná.**

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda není na místě kasační stížnost odmítnout dle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle kterého *„Kasační stížnost je dále nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“* Recentní judikatura týkající se ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. se vztahuje zásadně na případy, kdy kasační stížnost podává opětovně tentýž účastník řízení, tedy ten, jehož kasační stížnosti bylo ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu vyhověno. I z tohoto důvodu judikatura užívá termín opakovaná kasační stížnost (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165). Ve vztahu k jinému účastníku řízení, tedy tomu, který dosud v řízení kasační stížnost nepodal, by bylo ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. aplikovatelné v případě, kdy by tento účastník brojil proti závěrům krajského soudu, které jsou výsledkem aplikace právního názoru Nejvyššího správního soudu v předcházejícím zrušujícím rozsudku: *„Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným“* (srov. již citované usnesení č. j. 1 As 79/2009 165).

[12] V nyní posuzovaném případě Nejvyšší správní soud posuzuje kasační stížnost stěžovatele (žalovaného) poprvé. Předchozí rozsudek krajského soudu přitom nebyl zrušen pro nesprávné posouzení zákonnosti samotného napadeného rozhodnutí, ale s ohledem na přístup judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Bylo mu uloženo, aby se po změně žaloby případně zabýval tzv. incidenčním návrhem na zrušení opatření obecné povahy, což by mohlo mít vliv na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se tedy z logiky věci zatím touto otázkou ještě meritorně nezabýval, a v takovém případě takto opakovanou kasační stížnost nelze odmítnout.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Shledal, že v případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil ani nesrozumitelnosti napadeného rozsudku, a že stejně tak napadený rozsudek netrpí nedostatkem důvodů.

[14] Stěžovatel obsahu napadeného rozsudku porozuměl, neboť s tam uvedenými závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti, v níž brojí proti věcnému posouzení předmětné sporné právní otázky – vliv následné změny územního plánu na zákonnost územního rozhodnutí. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu fakticky nesouhlasí a požaduje jiné odůvodnění, které by nadto plně odpovídalo jeho právnímu postoji, nepředstavuje důvod ke zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[15] Odůvodnění napadeného rozsudku je sice poněkud stručnější, neboť krajský soud jako důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí uvedl, že v mezidobí došlo ke změně územního plánu, tudíž odpadl důvod, proč bránit stěžovateli v realizaci jeho záměru s ohledem na územní plán, nicméně takto je rozhodný důvod, pro který krajský soud napadené rozhodnutí zrušil, je z odůvodnění napadeného rozsudku zřetelně seznatelný.

To, zda tyto závěry krajského soudu jsou správné, je potom předmětem posouzení kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] K posouzení kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné zabývat se časovými účinky jednotlivých aktů (vydání změny územního plánu, vydání rozsudku v incidenčním řízení, kterým je zrušeno opatření obecné povahy) ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí. Za stěžejní Nejvyšší správní soud považuje ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého *„Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“* Ačkoli rozhodovací praxe soudů z tohoto pravidla dovodila určité výjimky (např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16 ohledně možnosti předkládání nových azylových důvodů ve fázi řízení před správním soudem I. stupně, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 – 46, ohledně nutnosti krajského soudu přihlédnout ke změně právní úpravy v případě přezkumu rozhodnutí ve věci správního trestání), je nutné tyto výjimky aplikovat pouze v těch oblastech, pro které byly vysloveny, tj. restriktivně. Jinými slovy v případě přezkumu územního rozhodnutí o umístění stavby proto platí výše popsané pravidlo, že správní soudy vycházejí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přihlédnout je možné pouze k těm skutečnostem, které sice vznikly po vydání přezkoumávaného rozhodnutí, ale které toliko popisují stav, jenž objektivně existoval ke dni rozhodování správního orgánu – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 4 As 141/2013 – 28.

[17] K dopadu následného zrušení opatření obecného povahy (územní plán) správním soudem na účinky předtím vydaného správního rozhodnutí (územní rozhodnutí), které toto opatření obecné povahy aplikovalo, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2017, č. j. 3 As 157/2016 – 63, vyložil, že je vždy nutné zkoumat, k jakému okamžiku (tj. s jakými účinky) bylo přezkoumávané opatření obecné povahy zrušeno. Pokud by bylo opatření obecné povahy zrušeno zpětně k datu návazného rozhodování správního orgánu ve správním řízení, potom by nutně muselo následovat i zrušení předmětného správního rozhodnutí. Pokud by však ke zrušení opatření obecné povahy nedošlo zpětně k datu rozhodování správního orgánu ve správním řízení, zpětně zrušit předmětné správní rozhodnutí z důvodu zrušení aplikovaného opatření obecné povahy by možné nebylo.

[18] V posuzované věci pro Nejvyšší správní soud z obsahu soudního spisu a jednotlivých podání bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že k žádnému zpětnému zrušení územního plánu města Tábor k datu rozhodování správního orgánu nedošlo. Územní plán byl změněn standardním postupem podle stavebního zákona, a nebylo přitom ani konstatováno, že by předchozí znění územního plánu bylo nezákonné.

[19] Pokud tedy došlo ke změně územního plánu města Tábor v roce 2017 postupem podle stavebního zákona, a nikoliv jeho zpětným zrušením (jako celku či jeho části) správním soudem, přičemž tato změna neměla zpětné účinky a ani neobsahovala závěr, že by předchozí znění územního plánu bylo nezákonné, nelze na základě této změny následně správním soudem zrušit jako nezákonné správní rozhodnutí z roku 2015, které aplikovalo daný územní plán, jenž byl v dané době platný.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku.

[21] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 1. listopadu 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu