

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **J. M.**, zast. JUDr. Raem Uppalurim, advokátem se sídlem Hybernská 1007/20, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2015, č. j. 050821/2015/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2016, č. j. 46 A 63/2015 - 21,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl shora označený rozsudek, jímž Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2015, č. j. 050821/2015/KUSK. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského úřadu Černošice ze dne 18. 8. 2014, č. j. MUCE 45590/2014 OSU, sp. zn. výst. 13999/2014/Su/Cy/P726, jímž byla zamítnuta žádost o dodatečné povolení stavby plnící funkci bydlení (mobilního domu) na pozemku parc. č. X v katastrálním území X.

[2] Krajský soud uvedl, že dle rozhodnutí žalovaného se dotčený pozemek podle platného územního plánu nachází v ploše *„krajinná zóna s převažující přírodní funkcí“*, pro kterou je definováno přípustné využití rekreační – nepobytové, nenarušující a nepoškozující přírodní funkce v území.

[3] Podmínkou pro to, aby stavba mohla být dodatečně povolena, je její soulad s územně plánovací dokumentací, tedy především územním plánem. Stavební úřad zde nemá prostor pro uvážení. Jde-li o stavbu v rozporu s územním plánem, nelze ji dodatečně povolit. Jelikož stěžovatel ani v odvolání ani v podané žalobě nezpochybňoval, že územní plán obce Chýnice neumožňuje na daném pozemku umístění stavby pro pobytové účely, krajský soud nepovažoval za nutné si vyžadovat územní plán a tento závěr správních orgánů prověřovat.

[4] Mobilní dům je stavbou ve smyslu § 2 odst. 3, věty třetí, zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon“). Stěžovatelův mobilní dům je dle krajského soudu stavbou pro pobytové účely. Ostatně sám stěžovatel v žalobě uvedl, že na pozemku umístil „*mobilní dům plnící funkci bydlení*“, a ani v průběhu řízení pobytový účel mobilního domu nezpochybňoval. Krajský soud tak uzavřel, že posuzovaný mobilní dům je v rozporu s územním plánem obce Chýnice a správní orgány nepochybily, když zamítly žádost o dodatečné stavební povolení.

[5] Ust. § 129 odst. 3 stavebního zákona neumožňuje zohlednit legitimní očekávání, jak namítl stěžovatel, jelikož soulad s územním plánem je *conditio sine qua non* (nezbytnou podmínkou) dodatečného povolení stavby. Legitimní očekávání v dodatečné povolení stavby navíc nemohlo založit ani povolení plynové přípojky, jelikož z plynofikace území nelze dovozovat jeho komplexní zastavitelnost tam, kde to územní plán výslovně zakazuje. Ani nesprávné poučení prodejce není určující pro výklad stavebního zákona.

[6] Důvodná nebyla ani námitka, že se správní orgány měly zabývat tím, že mobilní dům nenarušuje zájem na ochraně přírody. Vzhledem k rozporu stavby s územním plánem by takové zkoumání bylo nadbytečné.

[7] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji zamítl dle 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatel namítl, že řízení před krajským soudem, ale i správními orgány byla vedena příliš formalisticky. Po vydání územního plánu z roku 1997 obec Chýnice schválila projekt plynofikace včetně projektu plynové přípojky na zahradu stěžovatele. Pokud po vydání územního plánu obec rozhodla o plynofikaci, pak se jeví všechna dosud vydaná rozhodnutí jako nepřezkoumatelná. Jde o první z inženýrských sítí, která je nezbytnou součástí stavebních pozemků.

[9] Krajský soud se nevypořádal s námitkou, že vlastník zahrady již v roce 2004 požádal o změnu územního plánu. Žádost nebyla odmítnuta, ale odkázána na budoucí rozšíření kapacity obecního vodovodu a čističky. Vlastník zahrady proto provedl se souhlasem obce průzkumný vrt a instaloval vlastní čističku. S touto námitkou se nevypořádal ani správní orgán.

[10] S ohledem na plynovou přípojku, oplocení zahrady, vlastní zdroj vody a instalaci čističky i příslib obce změnit užívání pozemku na stavební měl stěžovatel dostatečně silné legitimní očekávání, které mělo být předmětem dokazování. Pokud se tak nestalo, je rozhodnutí nepřezkoumatelné. Stěžovatel argumentoval i tím, že na sousedním pozemku byly nedávno povoleny stavby spojené se zemí pevným základem. Ani tyto skutečnosti nebyly vypořádány.

[11] Krajský soud se měl dle stěžovatele důsledněji zabývat tím, zda rozhodnutí žalovaného dostatečně zohledňuje jedinečnost stěžovatelova případu a zda nejde o nedůvodně tvrdé rozhodnutí.

[12] Stavební úřad měl vyhodnotit souhlas Správy chráněné krajinné oblasti Český kras, která souhlasila s projektem plynofikace. Plynová přípojka zakládá právo vlastníků na odběr plynu pro stavbu zřízenou na pozemku. Stěžovatel tak mohl předpokládat, že správa chráněné krajinné oblasti nebude bránit umístění mobilního domu na oplocené ploše zahrady. To platí tím spíše pro stavební úřad, který přípojku následně zkolaudoval. Pokud krajský soud nehodnotil tyto skutečnosti, pochybil.

[13] Mobilní dům je ze své podstaty nejméně zatěžující „stavbou“. V rozhodnutí tak mělo být uvedeno, jak se taková stavba příčí zájmu na ochraně přírody, protože rozpor s územním plánem z roku 1997 byl překonán příslibem starosty z roku 2004, předchozí zpoplatněnou plynofikací a tím, že nedošlo k zákazu ohlášeného vrtu k získání pitné vody.

[14] Stěžovatel zcela postrádá úvahu o tom, zda a za jakých podmínek do avizované změny územního plánu nelze omezení vlastníka řešit přiléhavěji dočasným povolením užívání s garancí chování respektujícího zájem na ochraně přírody a krajiny.

[15] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a aby zrušil též rozhodnutí správních orgánů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[16] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z hlediska § 129 odst. 3 stavebního zákona a souladu stavby mobilního domu s územním plánem nemůže hrát roli plynofikace pozemku a význam nemají ani stanoviska orgánů ochrany přírody týkající se plynové přípojky.

[17] Územní plán obce Chýnice nepřipouští stavbu mobilního domu v ploše krajinná zóna s převažující přírodní funkcí s využitím pro nepobytové účely. Mobilní stavba má zjevně funkci pobytovou. Vlastní zdroj vody ani čistička nejsou důvody, pro které by bylo možno stavbu dodatečně povolit v rozporu s územním plánem. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Dle § 2 odst. 3 stavebního zákona platí: „*Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.* [...] *Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby.*[...]“.

[20] Za stavbu se dle citovaného ustanovení považují i výrobky, které svým účelem, k němuž mají být užívány, plní funkce, které by jinak plnily stavby vzniklé stavební či montážní technologií. Určující je účel, k němuž mají tyto výrobky sloužit. Jak uvádí komentář, jedním z příkladů výrobků plnících funkci stavby *„jsou ‚zahradní domky', které si stavebníci jako zkompletovaný celek zhotovený u výrobce zakoupí, aby jej jako takový umístili na konkrétním pozemku a následně užívali jako ‚klasickou' stavbu vzniklou stavební činností. Obdobným příkladem jsou tzv. mobilní domy. V okamžiku, kdy tento výrobek ztratí svoji mobilitu, tj. pokud by bylo záměrem jeho majitele osadit jej na pozemek s tím, že má začít plnit jako svůj základní účel funkci stavby (např. pro bydlení či rekreaci), pak takový výrobek plně podléhá povolovacím režimům dle stavebního zákona*“ (viz komentář k § 2 odst. 3 stavebního zákona in Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s.).

[21] Nejvyšší správní soud konstatuje, že mobilní dům, o který jde v nynější věci, představuje výrobek plnící funkci stavby, jelikož plní obytnou funkci, a proto se na základě § 2 odst. 3, věty třetí, stavebního zákona považuje za stavbu. Sám stěžovatel v žalobě uvedl, že jeho mobilní dům plní funkci bydlení.

[22] Dle § 129 odst. 3 lze dodatečně povolit stavby, které byly provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, za podmínky, že nejsou umístěny 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.

[23] Dle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 16. stavebního zákona se nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení u výrobků plnících funkci stavby. I stavby uvedené v § 103 stavebního zákona je však třeba v území umístit, k čemuž dle § 96 odst. 2 daného zákona postačí územní souhlas. Územní souhlas je možné vydat, je-li záměr v souladu mj. s vydanou územně plánovací dokumentací [§ 90 písm. a) stavebního zákona ve spojení s § 96 odst. 4 stavebního zákona].

[24] Správní orgány svá rozhodnutí založily na tom, že územní plán obce Chýnice na dotčeném pozemku neumožňuje umístit stavbu mobilního domu pro pobytové účely. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že daný pozemek se podle platného územního plánu nachází v ploše krajinná zóna s převažující přírodní funkcí, pro niž je definováno přípustné využití rekreační – nepobytové, nenarušující a nepoškozující přírodní hodnoty území. Vedle toho správní orgány zmínily, že pozemek leží v první zóně ochrany přírody chráněné krajinné oblasti Český kras, kde je dle § 26 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), zakázáno umísťovat a povolovat nové stavby. Žalovaný uvedl, že pro posuzovanou stavbu nebylo ani vydáno závazné stanovisko dle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ani výjimka dle § 43 daného zákona ze zákazu dle § 26 tohoto zákona.

[25] Krajský soud se ve svém rozsudku zaměřil na ověření závěru, že územní plán obce Chýnice na posuzovaném pozemku neumožňuje umístit stavbu pro pobytové účely. Shledal, že takovou stavbu na daném pozemku skutečně nelze dle územního plánu umístit. Za této situace krajský soud považoval za nadbytečné zkoumat, zda předmětný mobilní dům narušuje zájem na ochraně přírody.

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v řízení o dodatečném povolení stavby musí žadatel o povolení prokázat naplnění všech podmínek pro vyhovění žádosti. Není-li splněna byť jediná z předepsaných podmínek, stavbu nelze dodatečně povolit. Z tohoto důvodu krajskému soudu nelze nic vytýkat, že svůj závěr o nedůvodnosti žaloby založil na tom, že posuzovaný mobilní dům není možné na pozemek umístit s ohledem na rozpor s územním plánem.

[27] Stěžovatel žádným způsobem nezpochybňuje samotnou skutečnost, že pozemek, na kterém byl umístěn mobilní dům, se podle tehdy platného územního plánu nachází v ploše krajinná zóna s převažující přírodní funkcí, pro niž je definováno přípustné využití rekreační – nepobytové, nenarušující a nepoškozující přírodní hodnoty území. Již z tohoto vymezení je patrné, že přípustné využití území dle územního plánu je rekreační nepobytové, a to navíc ještě jen takové nepobytové využití, které nenarušuje a nepoškozuje přírodní hodnoty území. Umístění mobilního domu pro pobytové účely se neslučuje s nepobytovým využitím území. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že umístění dané stavby (mobilního domu pro pobytové účely) je na zkoumaném pozemku rozporné s územním plánem.

[28] Rozpor s územním plánem není možné zhojit či odstranit tvrzením o tom, že pozemek byl plynofikován, že obec Chýnice schválila projekt plynofikace, že plynová přípojka byla zkolaudována, že pozemek byl oplocen a byl na něm vybudován zdroj vody a instalována čistička odpadních vod. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádná z těchto tvrzených skutečností není způsobilá změnit územní plán a jen vymezení v územním plánu je určující pro posouzení věci.

[29] Nelze ani přisvědčit argumentaci, že uvedené skutečnosti stěžovateli mohly založit legitimní očekávání v to, že stavba bude dodatečně povolena. Legitimní očekávání nemohlo stěžovateli vzniknout již z toho důvodu, že stavební zákon vymezuje podmínky dodatečného povolení stavby dostatečně jasně a vyžaduje soulad s územním plánem.

Textaci územního plánu, z níž vycházel žalovaný, stěžovatel nijak nezpochybňuje a tato textace vylučuje, aby byla posuzovaná stavba dodatečně povolena. Stěžovateli přitom nic nebránilo, aby se s územním plánem seznámil.

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná. Podstatné bylo zhodnocení, zda posuzovanou stavbu umožňuje územní plán. Při takovém hodnocení se vychází z územního plánu. Již samotným pojednáním o tom, že stavba, o jejíž dodatečné povolení stěžovatel zažádal, je v rozporu s územním plánem, správní orgány dostatečně postihly i argumentaci stěžovatele o legitimním očekávání. Jak již bylo výše uvedeno, se zákonnými požadavky a územním plánem se stěžovatel mohl seznámit a zákonné požadavky na umísťování staveb ani úpravu v územním plánu není schopné zvrátit vybudováním oplocení, zdroje vody či čističky odpadů.

[31] Nejvyšší správní soud dodává, že odůvodnění rozhodnutí není nezbytně nutné pojmout jako podrobnou oponenturu a vyvracení jednotlivých námitek, pokud je proti nim postaven vlastní argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jeho závěrů je sama o sobě dostatečná (viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publikovaný jako N 26/52 SbNU 247, dostupný z http://nalus.usoud.cz). Ze správních rozhodnutí je jasně patrné, že rozpor s územním plánem brání dodatečnému povolení stavby, což je argumentační základ, z něhož je zřejmé, že pro posouzení věci byl rozhodný územní plán, a nikoli tvrzení, která se přímo nevztahují k úpravě v územním plánu.

[32] Nelze souhlasit s tím, že se správní orgány nevypořádaly se stěžovatelovým tvrzením, že tehdejší vlastník pozemku, na který stěžovatel umístil mobilní dům, v roce 2004 zažádal o změnu územního plánu. Na straně 5 rozhodnutí o odvolání žalovaný tuto žádost o změnu územního plánu zmiňuje a dodává k ní, že v roce 2006 byla vydána změna územního plánu obce Chýnice, která se však dle žalovaného na posuzovaný pozemek nevztahovala. Žalovaný dále zdůraznil, že v době nájmu pozemku a i později po jeho koupi musel stěžovatel vědět o omezeních, která se na pozemek vztahují. Nejvyšší správní soud konstatuje, že s tvrzeními o žádosti o změnu územního plánu se žalovaný vypořádal.

[33] Ani námitka, že se krajský soud nevypořádal s argumentací o legitimním očekávání, není důvodná. Krajský soud k této argumentaci ve svém rozsudku výslovně uvedl, že soulad s územním plánem je nezbytnou podmínkou pro dodatečné povolení stavby. Zmínil zde, že územní plán je v platnosti již od roku 1997, takže stěžovateli nemohlo svědčit legitimní očekávání. Zmínil rovněž, že z plynofikace pozemku nelze dovozovat jeho komplexní zastavitelnost tam, kde to územní plán zakazuje.

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z hlediska umístění stavby bylo relevantní, zda lze podle územního plánu tuto stavbu na pozemku umístit. Skutečnost, zda nějaké osoby usilovaly o změnu územního plánu, není sama o sobě významná, jelikož rozhodné je, zda ke změně územního plánu skutečně došlo. O tom, že nedošlo ke změně územního plánu týkající se předmětného pozemku, se mohl stěžovatel bez problému přesvědčit. Mobilní dům však na pozemek umístil, ačkoli si mohl ověřit, že to územní plán neumožňuje. Za této situace se nemohl úspěšně domoci dodatečného povolení.

[35] Byť samotné tvrzení o žádosti o změnu územního plánu není určující, lze na okraj poznamenat, že se stěžovatel dovolává žádosti o změnu územního plánu z roku 2004, ke změně územního plánu však nedošlo ani do roku 2014, kdy podal žádost o dodatečné povolení stavby. Ani po 10 letech od této v žádosti nedošlo ke změně územního plánu, která by posuzovanou stavbu umožňovala.

[36] Jelikož se krajský soud nezabýval stěžovatelovými tvrzeními o tom, že jeho mobilní dům nenarušuje zájem na ochraně přírody, nebude se k této otázce vyslovovat ani Nejvyšší správní soud. Krajský soud řádně vysvětlil, že již rozpor s územním plánem bez dalšího brání dodatečnému povolení posuzované stavby, a proto nemá význam zkoumat tvrzení o nenarušení zájmu na ochraně přírody.

[37] Ke stěžovatelově zmínce, že ve správních rozhodnutích postrádá úvahu o tom, zda a za jakých podmínek do změny územního plánu nelze omezení vlastníka řešit přiléhavěji dočasným povolením užívání, lze uvést, že ze správních rozhodnutí je jednoznačně patrné, že posuzovanou stavbu nelze vůbec dodatečně povolit pro rozpor s územním plánem.

[38] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že v žalobě stěžovatel vůbec nepoukazoval na to, že na sousední zahradě byly v nedávné době povoleny stavby pevně spojené se zemí pevným základem. Krajský soud se proto nemohl dopustit žádného pochybení, když se k této skutečnosti vůbec nevyjadřoval, jelikož nebyla předmětem žalobních námitek, a to ani z toho hlediska, zda na uvedenou skutečnost reagovala správní rozhodnutí. Nejvyšší správní soud konstatuje, že není-li nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu v žalobě přímo namítána, může se správní soud zabývat tím, zda je správní rozhodnutí přezkoumatelné jen z toho pohledu, zda správní rozhodnutí umožňuje přezkum z hlediska uplatněných věcných námitek v žalobě (srov. body 15. a 16. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84, publikovaného pod č. 2288/2011 Sb. NSS). Jelikož se o povolení staveb na sousedních pozemcích v žalobě stěžovatel vůbec nezmiňoval, nebylo pro hodnocení žalobních námitek ze strany krajského soudu relevantní, zda se k této otázce správní orgány vyjadřovaly a zda se k ní vyjadřovat měly.

[39] Tvrzení o zřízení jiných staveb stěžovatel spojoval s porušením § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle nějž má správní orgán dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Již zcela nad rámec Nejvyšší správní soud poznamenává, že námitka porušení § 2 odst. 4 správního řádu musí vycházet z dostatečně jasného a konkrétního popisu případu, který účastník vnímá jako skutkově shodný nebo podobný s jeho případem. Není-li to splněno, nelze tvrzení o porušení § 2 odst. 4 správního řádu projednat pro neurčitost tvrzení o nedůvodně rozdílném postupu v podobné věci. V odvolání stěžovatel uvedl k § 2 odst. 4 správního řádu, že v srdci chráněné krajinné oblasti Český kras „*se nachází desítky nepovolených staveb nebo jinak problematických staveb mj. např. v obci Choteč*“. Jde o příklad neurčitého skutkového tvrzení, které nepředstavuje projednatelnou námitku. Není zřejmé, jaké stavby přesně stěžovatel v odvolání myslel, a není vůbec pro vágnost tohoto tvrzení možno posoudit, zda jde o obdobný nebo shodný případ. Žalovanému pak nelze vytýkat, že se věcně nevyjadřoval k neprojednatelnému tvrzení.

V. Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání, jelikož § 109 odst. 2 s. ř. s. takový postup předpokládá.

[41] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 14. září 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu