

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) P. N.**, **b) J. K.**, oba zast. Mgr. Ondřejem Faistem, advokátem, se sídlem Kamenická 1, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2015, č. j. RR/224/15, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 1. 2018, č. j. 30 A 56/2015 - 102,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I. Předchozí řízení

[1] Žalobci podali dne 10. 12. 2010 u Městského úřadu K. H. (dále jen „stavební úřad“) žádost o umístění stavby „*Rodinný dům – 2 bytové jednotky*“ na pozemku č. X, v katastrálním území K. H. Rozhodnutím ze dne 22. 12. 2010 stavební úřad žádost zamítl. K odvolání žalobců žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 2. 2011 uvedené rozhodnutí zrušil a vrátil věc stavebnímu úřadu k dalšímu řízení. Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2011 stavební úřad žádost žalobců opět zamítl a žalovaný zamítl odvolání žalobců rozhodnutím ze dne 10. 8. 2011. Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu u Krajského soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 13. 12. 2013, č. j. 30 A 41/2011 – 46, rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2011 i rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 2. 6. 2011 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Následně stavební úřad vydal dne 27. 11. 2014 další rozhodnutí pod č. j.

2635/2014/SU, kterým žádost žalobců opět zamítl. Žalovaný zamítl odvolání žalobců a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil rozhodnutím ze dne 23. 2. 2015, č. j. RR/224/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“). V odůvodnění žalovaný uvedl, že rozhodnou otázkou pro posouzení žádosti žalobců je soulad záměru s platnou územně plánovací dokumentací, konkrétně tedy s územním plánem obce Horská Kvilda vydaným dne 29. 4. 2013 (dále jen „územní plán z roku 2013“), který umístění záměru žalobců v dané lokalitě neumožňuje. Žalovaný odmítl názor žalobců, že na posouzení jejich záměru má být aplikována územně plánovací dokumentace platná v době podání jejich žádosti, tj. starý Územní plán sídelního útvaru Horská Kvilda (z roku 1997), ve znění změny č. 1 z roku 2000 a změny č. 2 z roku 2004.

[3] Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2015 opět žalobou u Krajského soudu v Plzni. Ten rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, č. j. 30 A 56/2015 – 52, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2015 i jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 27. 11. 2014 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že mezi účastníky je sporná pouze otázka, zda na věc měl být aplikován územní plán z roku 2013 nebo územně plánovací dokumentace platná v době podání žádosti. Krajský soud považoval rozhodnutí žalovaného za nedostatečně odůvodněné, neboť se jasně nevypořádalo s odvolací námitkou žalobců ohledně aplikace územně plánovací dokumentace platné v roce 2010. Nesprávná je i argumentace žalovaného pomocí poukazu na aplikovatelnost právních předpisů účinných v době rozhodování správního orgánu. Územní plán totiž není právním předpisem, nýbrž opatřením obecné povahy.

[4] Žalovaný podal proti rozsudku krajského soudu ze dne 27. 4. 2016, č. j. 30 A 56/2015 – 52, kasační stížnost, a Nejvyšší správní soud jej zrušil rozsudkem ze dne 24. 11. 2016, č. j. 4 As 134/2016 – 23, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v prvé řadě shledal, že rozhodnutí žalovaného bylo dostatečně zdůvodněno, neboť z jeho odůvodnění je zřejmé, jak bylo naloženo s námitkami žalobce v podaném odvolání, přičemž žalovaný uvedl i právní úpravu, kterou se při posouzení věci řídil. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil závěru krajského soudu, že na aplikovatelnost územního plánu lze vztáhnout § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, neboť toto ustanovení řeší zcela specifickou otázku (ne)aplikace konkrétního předpisu (zákona č. 183/2006 Sb.) na řízení zahájená před nabytím jeho účinnosti a nelze dovozovat, že by zavádělo jakýsi obecný princip aplikovatelný na jakékoli předpisy, popř. i opatření obecné povahy, v rámci věcné působnosti stavebního zákona.

[5] Vzhledem k tomu, že rozsudkem krajského soudu bylo žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušeno pro nepřezkoumatelnost, nemohl se Nejvyšší správní soud již vyjádřit k samotnému meritu věci, tj. zda na posuzovanou věc byl správními orgány správně aplikován územní plán z roku 2013 nebo zda bylo namístě aplikovat starší územně plánovací dokumentaci platnou v době podání žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby žalobci.

[6] K otázce týkající se nedostatečného poučení žalobců o tom, že správní orgány budou rozhodovat podle územního plánu z roku 2013, Nejvyšší správní soud poukázal na písemnosti obsažené ve správním spisu, z nichž tato skutečnost vyplývá a s nimiž se žalobci prostřednictvím jejich zástupce seznámili, a byli tak srozuměni s tím, že stavební úřad bude

postupovat podle územního plánu z roku 2013.

[7] Krajský soud následně v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud v prvé řadě poukázal na závěry uvedené ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu s tím, že těmito závěry je vázán podle § 110 odst. 4 s. ř. s.

[8] Dále připomenul, že Územní plán obce Horská Kvilda schválený zastupitelstvem obce dne 29. 4. 2013 neobsahuje žádné přechodné ustanovení. Konstatoval, že územní plány jsou opatřeními obecné povahy. S poukazem na relevantní judikaturu a odbornou literaturu dospěl krajský soud k závěru, že pro rozhodnutí o žádosti žalobců o vydání rozhodnutí o umístění stavby byl závazný územní plán účinný v době rozhodování o ní, tj. územní plán z roku 2013.

II. Kasační stížnost

[9] Proti naposledy uvedenému rozsudku krajského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Namítali, že krajský soud věc nesprávně posoudil, když konstatoval, že pro rozhodnutí o žádosti stěžovatelů o vydání rozhodnutí o umístění stavby je závazný územní plán účinný v době nového rozhodování o ní, tj. územní plán z roku 2013. Stěžovatelům je známa judikatura, na níž krajský soud poukázal, mají nicméně za to, že krajský soud dostatečně nepřihlédl k § 190 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a nevypořádal se s ním.

[10] Stěžovatelé krajskému soudu dále vytkli, že se nezabýval závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v kasačním rozsudku, že odlišný právní názor krajského soudu, pokud se jedná o posouzení otázky aplikace územní plánovací dokumentace, může vést k nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. Navzdory závěrům Nejvyššího správního soudu uvedeným ve zrušujícím rozsudku považují stěžovatelé za vadu řízení skutečnost, že stavební úřad stěžovatele nepoučil o tom, že jejich žádost bude posuzována podle územního plánu z roku 2013. V této souvislosti stěžovatelé uvedli, že s ohledem na § 190 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 očekávali, že bude aplikován územní plán z roku 1997. Toto jejich očekávání však nebylo naplněno, resp. nebylo jim umožněno žádost upravit tak, aby odpovídala územnímu plánu z roku 2013.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení, zda správní orgány postupovaly správně, pokud při posuzování žádosti stěžovatelů o umístění stavby z prosince 2010 postupovaly podle územního plánu, který byl účinný v době (nového) rozhodování o ní v roce 2014 a 2015 (tj. územní plán z roku 2013), nikoli podle územního plánu který byl účinný v době jejího podání [tj. starý Územní plán sídelního útvaru Horská Kvilda (z roku 1997), ve znění změny č. 1 z roku 2000 a změny č. 2 z roku 2004].

[15] K otázce, z jaké územněplánovací dokumentace je třeba vycházet při posuzování žádostí o územní rozhodnutí, existuje ustálená judikatura NSS, na kterou již přiléhavě poukázal krajský soud.

[16] Již ke stavebnímu zákonu z roku 1976 NSS ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006 – 98, zdůraznil, že *„ve stavebním řízení rozhoduje stavební, příp. nadřízený správní orgán ke skutkovému a právnímu stavu ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti.“*

[17] V rozsudku ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011 - 316, NSS judikoval, že *„při posuzování souladu žádosti o změnu územního rozhodnutí s územněplánovací dokumentací [§ 90 písm. a) stavebního zákona z roku 2006] je třeba vycházet z územněplánovací dokumentace platné v době rozhodování stavebního úřadu o této žádosti, nikoliv z územněplánovací dokumentace platné v době vydání původního územního rozhodnutí.“*

[18] V rozsudku ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 – 42, tento soud dále vyslovil, že *„podle ustálené judikatury správních soudů, např. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006 - 98, nebo rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, č. j. 30 Ca 24/2005-36, publ. pod č. 904/2006 Sb. NSS, je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav (tedy i stav územně plánovací dokumentace) nikoliv ke dni podání žádosti, ale ke dni vydání rozhodnutí.“*

[19] Tato judikatura vztahující se zčásti již ke stavebnímu zákonu z roku 2006 obstála také v testu ústavnosti, jelikož ústavní stížnosti proti těmto rozsudkům byly odmítnuty jako zjevně neopodstatněné (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. I. ÚS 1423/12, ve vztahu k rozsudku sp. zn. 1 As 73/2011 a usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2015, sp. zn. IV. ÚS 1060/15, ve vztahu k rozsudku sp. zn. 7 As 261/2014).

[20] Nejvyšší správní soud z uvedené judikatury při posouzení věci stejně jako krajský soud vycházel a neshledal důvody se od ní odchýlit. Ve shodě s krajským soudem proto konstatuje, že z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při posuzování souladu s územně plánovací dokumentací je rozhodný stav územně plánovací dokumentace ke dni vydání rozhodnutí nikoli ke dni podání žádosti.

[21] Stěžovatelé dále namítali, že krajský soud dostatečně nepřihlédl k § 190 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 a nevypořádal se s tímto ustanovením. Podle naposledy uvedeného ustanovení stavebního zákona se řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti

tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou případů uvedených pod písm. a) až d). Územní plán však není právní předpis, ale opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud již v bodě 18 svého předchozího rozsudku v této věci ze dne 24. 11. 2016, č. j. 4 As 134/2016 – 23, konstatoval, že „*opatření obecné povahy ostatně (jakkoli jsou kategorií od právních předpisů ve vlastním smyslu odlišnou, srov. § 171 správního řádu) mají některé vlastnosti s právními předpisy společné, proto jsou zařazovány do kategorie smíšených správních aktů na pomezí mezi individuálními správními akty a normativními správními akty (tj. právními předpisy); srov. k tomu blíže usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2013, čj. 5 As 194/2014-36.*“ Územní plán tedy nelze považovat za právní předpis v užším slova smyslu. Předchozí právní úprava zmíněná v § 109 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 proto představuje příslušná ustanovení stavebního zákona z roku 1976, nikoli územní plán. Z přechodného ustanovení § 190 odst. 1 stavebního zákona tudíž v posuzované věci nebylo možno vycházet a aplikovat jej při řešení otázky podle jakého územního plánu měla být žádost stěžovatelů posouzena. Krajský soud proto nepochybil, když se tímto ustanovením nezabýval. Mimoto řízení o žádosti stěžovatelů nebylo zahájeno před 1. 1. 2007, kdy nabyl účinnosti stavební zákon z roku 2006.

[22] Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani výtku stěžovatelů, že se krajský soud nezabýval závěrem NSS vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku, že odlišný právní názor krajského soudu ohledně posouzení otázky aplikace územní plánovací dokumentace může vést k nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud totiž postupoval v souladu s tímto závěrem, když se zabýval právní povahou územního plánu a poukázal na výše uvedenou judikaturu NSS, dle které soulad záměru s územně plánovací dokumentací se posuzuje podle územně plánovací dokumentace účinné v době rozhodování správního orgánu (zejm. rozsudek ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 – 42).

[23] V případě námitky stěžovatelů, že navzdory závěrům vyjádřeným v předchozím rozsudku NSS považují za vadu řízení skutečnost, že je stavební úřad nepoučil o tom, že jejich žádost bude posuzována podle nového územního plánu z roku 2013, Nejvyšší správní soud setrvává na svém závěru uvedeném v tomto rozsudku, že ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatelé byli srozuměni s tím, že stavební úřad bude postupovat podle územního plánu z roku 2013. K argumentaci stěžovatelů, že s odkazem na § 190 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 očekávali, že bude aplikován plán obce Horská Kvilda z roku 1997, Nejvyšší správní soud poukazuje na výše uvedené závěry, z nichž vyplývá, že aplikace tohoto ustanovení není v posuzované věci na místě, proto ani jeho použití nemohli stěžovatelé legitimně očekávat.

[24] Námitka stěžovatelů, že jim nebylo umožněno žádost upravit tak, aby odpovídala územnímu plánu z roku 2013, je bezpředmětná, neboť z obsahu správního spisu je zřejmé, že stěžovatelé v tomto směru neučinili žádný úkon. Ohledně doplnění žádosti totiž stěžovatelé pouze dne 4. 1. 2011, tj. v době účinnosti starého územního plánu, doručili stavebnímu úřadu přípis z téhož dne, nadepsaný jako *doplnění žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby.* V novém řízení po zrušení předchozích zamítavých rozhodnutí správních orgánů krajským soudem stěžovatelé žádný úkon směřující k úpravě navrženého záměru neučinili, přestože jim bylo známo, že stavební úřad bude na jejich žádost aplikovat nový

územní plán.

[25] Závěrem Nejvyšší správní soud pro úplnost konstatuje, že si je vědom toho, že krajský soud již rozsudkem ze dne 13. 12. 2013, č. j. 30 A 41/2011 – 46, zrušil předchozí zamítavá rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (rozhodnutí stavebního úřadu ze dne ze dne 2. 6. 2011, čj. 2639/2010 a rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2011, čj. RR/2964/11), podle kterých nebyl záměr žadatelů v souladu s územním plánem z roku 1997. Pokud mají žalobci za to, že jim v důsledku zrušených rozhodnutí správních orgánů vznikla škoda, mohou zvážit uplatnění nároku na její náhradu podle zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

IV. Závěr

[26] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[27] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelé v něm neměli úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 24. května 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu