

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **JUDr. I. J.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje,** se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, 601 82 Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. JMK 124440/2014, sp. zn. S-JMK 124440/2014 OÚPSŘ, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2017, č. j. 30 A 24/2015 - 56,

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.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Obecní úřad Střelice (dále též jen „stavební úřad“) zamítl rozhodnutím ze dne 5. 9. 2014, č. j. 3896/2014 – SU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „Přístavba obytných buněk k bytovému domu T. č.p. X, P. 1“, na pozemku parc. č. X v kat. území T. (dále také jen „stavba“), která byla podána dne 29. 10. 2012. Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 12. 2014, č. j. JMK 124440/2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Důvodem zamítnutí dodatečného povolení stavby byl rozpor s platným územním plánem, jímž byl uvedený pozemek určen pro „veřejnou zeleň, rekreaci a sport“, nikoli pro bydlení.

[2] Žalobce podal ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) dne 16. 2. 2015 žalobu proti napadenému rozhodnutí; v podání se označil jako navrhovatel, jako odpůrce označil žalovaného a navrhovaným petitem se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Namítal mimo jiné nezákonnost zařazení pozemku p. č. X do kategorie „veřejná zeleň, též rekreace a sport“, která vyplývá z územního plánu obce T. z roku 1996 (pozn. Nejvyššího správního soudu: správně z roku 1998) a že zařazení podle regulačního výkresu jako „pěší trasa umožnění propojení prostoru výjimečně s parametry sjízdného chodníku, vjezdy do areálu“ již není aktuální a že „*...tato část návrhu územního plánu obce T. je v rozporu se zákonem, a proto zjevně neplatná*“. Tvrdil, že v době schválení územního plánu byly pozemky ještě ve vlastnictví státu, nyní jsou ve vlastnictví soukromých osob a není zde žádný právní důvod obce T. určovat využití soukromých pozemků, dispoziční právo náleží vlastníku, územní plán je v rozporu s objektivní skutečností.

[3] Proto krajský soud žalobce usnesením ze dne 10. 2. 2017, č. j. 30 A 24/2015 – 52, vyzval, aby pro případ, že by se žalobou směřující proti napadenému rozhodnutí domáhal i zahájení jiného řízení, tuto skutečnost soudu sdělil a uvedl, jaký jiný typ řízení hodlal zahájit. V odůvodnění k tomu uvedl, že žalobu proti napadenému rozhodnutí považuje za projednatelnou dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a dále odkázal na jiné typy řízení dle § 4 s. ř. s.., včetně návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Žalobce setrval na žalobě směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. JMK 124440/2014, resp. k doručené výzvě se ve lhůtě nevyjádřil.

[4] Rozsudkem ze dne 13. 3. 2017, č. j. 30 A 24/2015 - 56 (dále jen „napadený rozsudek“), krajský soud žalobu zamítl. Vzhledem k žalobním námitkám upozornil, že v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby byl žalovaný i stavební úřad vázán platnou územně plánovací dokumentací a v rámci tohoto řízení nelze brojit proti správnosti – zákonnosti územně plánovací dokumentace (územního plánu). To vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 106/2012 – 46. Při řešení otázky, zda lze stavbu dodatečně povolit postupem dle § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), musí stavební úřad posuzovat, zda stavebník, příp. vlastník stavby, prokázal, že stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování (v projednávané věci s platným územním plánem obce T.). Předmětná stavba je umístěna na pozemku, který se nachází v plochách, které jsou závazně vymezeny pro jiný druh využití než pro umístění předmětné stavby, a jedná se proto o situaci, kdy stavba je umístěna v rozporu se záměry územního plánování. Toto zjištění správních orgánů žalobce nerozporuje a namítá, že územní plán je v rozporu se zákonem, čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, s Ústavou České republiky (dále jen „Ústava“) a Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Správní orgány však nemohly k námitkám žalobce v rámci řízení o dodatečném povolení stavby hodnotit soulad územního plánu se zákonem či jinými právními předpisy. K takové úvaze není oprávněn ani soud v rámci přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí.

[5] Nad rámec uvedeného krajský soud konstatoval, že postup žalovaného není rozporný s čl. 17 bod 1 Listiny základních práv Evropské unie, neboť užívání majetku může být upraveno zákonem v míře nezbytné pro veřejný zájem. Takovou úpravu

obsahuje i stavební zákon, který stanoví omezení ve vztahu k nakládání s nemovitým majetkem, a to i formou regulace výstavby na pozemcích, na něž se vztahuje platný územní plán. Právní úprava obsažená ve stavebním zákoně není v rozporu ani s Listinou. Územní plán je pro stavební úřad při posuzování staveb pevný a konečný regulativ. Skutečnost, že se pozemek nachází v zastavěné části intravilánu obce, že je v soukromém vlastnictví a že byl předmětem majetkových restitucí, neznamená, že je třeba na něj hledět jako na pozemek určený k bydlení.

[6] K námitce žalobce, že část návrhu územního plánu obce T. je v rozporu se zákonem, a proto zjevně neplatná, upozornil krajský soud, že při svém rozhodování byly správní orgány vázány platnou územně plánovací dokumentací. Námitky žalobce směřují proti návrhu územního plánu obce T. a soud se jimi z povahy nemůže zabývat. Tyto námitky je třeba uplatnit buď v rámci procesu územního plánování (přijímání nového územního plánu), příp. v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) dle § 101a a násl. s.ř.s..

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, kterým byla jeho žaloba zamítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatel svou kasační stížnost opírá (byť ne výslovně) o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[8] Dle stěžovatele krajský soud porušil právo na vlastnictví zaručené v čl. 17 bod 1 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i Ústavy ve spojení s čl. 11 Listiny. Dle stěžovatele se v tomto případě nejedná o veřejný zájem, neboť k dnešnímu dni již územně plánovací dokumentace z roku 1996 není platná a řeší pouze teoretickou rovinu dle stavu v roce 1996, který nikdy nebyl v souladu s objektivní realitou. To vyřešil nový územní plán z února 2016 a není již dán důvod pro zamítnutí stěžovatelovy žádosti – ten odpadl. Úprava stavebního zákona je neplatná, neboť je v rozporu s Listinou základních práv Evropské unie, Ústavou a Listinou, a musí být vykládána ve prospěch občana a v zájmu ochrany a nedotknutelnosti soukromého majetku.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popsal, že stavba, o jejíž dodatečné povolení stěžovatel žádal, byla v rozporu s územním plánem z roku 1998 a odkazuje na napadené rozhodnutí. Upozorňuje, že nový územní plán obce T. dosud nebyl dokončen, a původní územní plán je tudíž stále platný. Žalovaný nesouhlasí s námitkou nedotknutelnosti soukromého vlastnictví, neboť odkazované prameny (Listina základních práv Evropské unie, Ústava a Listina) se problematikou vlastnického práva zabývají v nejobecnější rovině. Konkrétní vliv ústavně zaručeného práva je pak upraven prostřednictvím stavebního zákona. Pokud došlo ke změně podmínek v území, mohl stěžovatel požádat o změnu územně plánovací dokumentace. Dokud ke změně nedojde (případně pořízením nové územně plánovací dokumentace), pouhá změna poměrů v území nezpůsobuje neplatnost územního plánu. Vlastník má povinnost řídit se stavebním zákonem, přičemž nepovolená stavba stěžovatele byla provedena v rozporu s územním plánem, a nelze ji proto dodatečně povolit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

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

[12] Dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *[s]tavební úřad nařídí vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem jiné osobě, odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním*. Dle odst. 2 písm. a) téhož ustanovení *[s]tavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území.*

[13] V dané věci je nesporné, že stavba obytných buněk byla postavena bez příslušného povolení. Stavební úřad proto zahájil řízení o odstranění stavby, v rámci něhož stěžovatel požádal o dodatečné povolení.

[14] Stěžovatel nikterak nezpochybňuje, že stavba byla provedena v rozporu s platným územním plánem obce T.. Právě tato skutečnost vedla k nevyhovění jeho žádosti, neboť zákon výslovně stanoví, že stavbu lze dodatečně povolit, pokud stavebník či vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území. V daném případě toto prokázáno nebylo, neboť předmětná stavba je v rozporu s územním plánem platným v době rozhodování stavebního úřadu. Správní orgány proto nemohly stavbu dodatečně povolit, jinak by postupovaly v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 106/2012 – 46, na který odkazoval již krajský soud a v němž se uvádí, že „*územní plán je pro stavební úřad při posuzování staveb pevný a konečný regulativ, který se nemůže svévolně hodnotit a překračovat*“).

[15] Zcela irelevantní je pak argumentace stěžovatele, podle níž důvod zamítnutí žádosti odpadl, neboť nový územní plán obce T. z roku 2016 umístění předmětných staveb umožňuje. Nejvyšší správní soud nemůže k této skutečnosti přihlížet (tím nijak nehodnotí, zda skutečně došlo k platnému přijetí nového územního plánu - což žalovaný zpochybňuje), protože při přezkumu rozhodnutí správního orgánu vychází správní soudy dle § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 As 37/2007 – 293). Nelze zásadně zohlednit nové skutečnosti.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje výhradně zákonnost územního plánu z roku 1998, který zařadil dotčený pozemek, na němž se nachází nepovolená stavba, do plochy veřejné zeleně, též rekreace a sportu. Nicméně žaloba mířila proti rozhodnutí, jímž

nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o dodatečné povolení stavby. Stěžovatel se zároveň nedomáhal zrušení příslušné části územního plánu (opatření obecné povahy), přestože regulace v něm obsažená byla důvodem nevyhovění žádosti. Napadenému rozhodnutí nic nevytýká – vyjma toho, že respektuje závaznou územně plánovací dokumentaci, která dle stěžovatele neodpovídá realitě. Vzhledem k těmto námitkám byl stěžovatel krajským soudem vyzván, aby ujasnil, zda skutečně žalobou brojí pouze proti napadenému rozhodnutí, nebo zda hodlal vyvolat i jiné řízení podle soudního řádu správního. Krajský soud tudíž dal stěžovateli možnost, aby napadl i dotčenou část územního plánu, která se jej dotýká, a to v rámci incidenčního přezkumu opatření obecné povahy, kterého bylo ve věci užito (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel však na výzvu soudu nereagoval a setrval na svém původním návrhu. Jeho kasační námitky se tudíž zcela míjí s předmětem řízení před krajským soudem. V kasační stížnosti také nic proti uvedenému postupu krajského soudu nenamítá.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými námitky, v nichž stěžovatel pouze obecně opakuje potřebu ochrany soukromého vlastnictví, které je chráněno na ústavní úrovni, a proto podle stěžovatele musí být ochrana jeho vlastnického práva nadřazena nad úpravu obsaženou ve stavebním zákoně. Stěžovatel nijak nepolemizuje s odůvodněním napadeného rozsudku, v němž se již krajský soud s těmito námitkami přezkoumatelně a správně vypořádal. Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70). Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42). S ohledem na absenci konkrétní argumentace reagující na závěry krajského soudu odkazuje Nejvyšší správní soud na napadený rozsudek a nad rámec nutného uvádí následující.

[18] Z právní úpravy odkazované stěžovatelem nevyplývá, že vlastník může své vlastnické právo uplatňovat zcela neomezeně. Listina naopak výslovně stanoví, že vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3). Vlastnické právo pak může být vykonáváno v mezích stanovených zákonem, zde konkrétně stavebním zákonem. Úprava v něm obsažená slouží mimo jiné k ochraně udržitelného rozvoje území a příznivého životního prostředí, přičemž má vyvažovat zájmy společnosti na zachování těchto hodnot proti zájmům jednotlivých vlastníků na libovolném využití svých nemovitostí. Jedná se o zcela legitimní cíl a ústavně akceptovatelné omezení zaručeného základního práva vlastnit majetek, které předpokládá i sama Listina. To, že Listina připouští omezení vlastnického práva, potvrzuje opakovaně i Ústavní soud, a to i pokud jde o povinnost odstranit nepovolenou stavbu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98). Stěžovatel v kasační stížnosti zcela pomíjí skutečnost, že předmětná stavba byla provedena v rozporu se zákonem bez náležitého povolení, a že se tudíž domáhá ochrany vlastnického práva k nepovolené stavbě – v takovém případě nelze dovozovat jakýkoliv nárok na dodatečné povolení stavby, jestliže pro to nejsou splněny zákonné podmínky. Prostředky, kterými stěžovatel mohl dosáhnout změny územního plánu, či vyslovení jeho nezákonnosti, přitom nikterak nevyužil.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 25. dubna 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu