ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **MULTIAGRO v.o.s. Slatina,** se sídlem Slatina 116, Vysoké Mýto, zast. JUDr. Denisem Mitrovićem, advokátem se sídlem Mírové nám. 274, Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2015, čj. KrÚ-74681/178/2015/OMSŘI/MV-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 2. 11. 2016, čj. 52 A 5/2016-110,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 10. 2015, čj. MUHO/18219/2015 (dále i „rozhodnutí stavebního úřadu"), nařídil Městský úřad Holice (dále jen „stavební úřad") žalobkyni (dále „stěžovatelka") zjednání nápravy spočívající v povinnosti užívání staveb na pozemcích par. č. st. X, X, X, X a X v k. ú. S. v souladu s kolaudačním rozhodnutím, případně jinou listinou prokazující účel užívání těchto staveb. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím specifikovaným v záhlaví potvrdil a odvolání stěžovatelky zamítl. Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud") žalobu proti posledně

zmíněnému rozhodnutí dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), zamítl. Proti tomuto rozsudku brojí stěžovatelka podanou kasační stížností.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že je vázán rozsahem vznesených žalobních bodů a není oprávněn přezkoumávat napadené rozhodnutí i z jiných důvodů. Za stěžejní otázku označil, zda byly stavby na výše uvedených pozemcích užívány v rozporu s povoleným účelem užívání. Dle krajského soudu postupoval stavební úřad v souladu se zákonem, neboť nejprve vyzval stěžovatelku ke zjednání nápravy ve stanovené lhůtě a následně vydal rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídil. Správní orgány vycházely v případě stavby na pozemku par. č. st. X z kolaudačního rozhodnutí a ze souhlasu se změnou účelu užívání stavby; u stavby na pozemku par. č. st. X z listiny, na základě které je zapsána v katastru nemovitostí; u stavby na pozemku par. č. st. X z listiny, kterou byla stavba zapsána do katastru nemovitostí; u stavby na pozemku par. č. st. X z listiny z roku 1967 a navazujících povolení k užívání; u stavby na pozemku par. č. st. X z kolaudačního rozhodnutí. U staveb na pozemcích par. č. st. X a st. X se jednoznačně jedná o listiny, které stanovují účel užívání staveb. U staveb na ostatních parcelách se kolaudační rozhodnutí nedochovala, avšak stavební úřad shromáždil dostatek dokumentů, ze kterých vyplývá, že stavby jsou užívány v rozporu s jejich povoleným účelem užívání. Stavební úřad postupoval dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, čj. 3 As 3/2007-52.

[3] Povolený účel užívání staveb nelze stanovit dle zjednodušené dokumentace, jelikož ta účel nemění. Slouží pouze k ověření technického stavu stavby.

[4] Není relevantní, že mezi faktickým stavebně konstrukčním i technickým charakterem staveb a jejich aktuálním užíváním není rozpor. Rozhodné je, zda je stavba užívána v souladu s povoleným užíváním. Stejně tak není relevantní ani odborný názor uvedený ve znaleckém posudku, který hodnotí stavbu na pozemku par. č. st. X jako technicky způsobilou pro účely zabezpečení zbraní a střeliva, ani zabezpečení staveb z hlediska požární bezpečnosti a dodržování předpisů na úseku požární ochrany.

[5] Krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou námitku, že využívání předmětných staveb pro zemědělské účely by bylo v rozporu s platným územním plánem obce S. Územní plán má význam pouze ke stavbám nově umisťovaným. Stavební povolení musí být v souladu s územním plánem v době vydání. Územní plán se může měnit. To však neznamená, že dojde ke zrušení všech stavebních povolení v lokalitě.

[6] Za nedůvodnou označil i námitku, že žalovaný neuvedl veřejný zájem, s nímž je užívání staveb v rozporu. Dle soudu oba správní orgány v souladu s § 132 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném od 1. 4. 2015 (dále jen „stavební zákon"), stanovily, že porušení veřejného zájmu spočívá v užívání stavby k nepovolenému účelu, což vyplývá z § 132 odst. 3 písm. b) stavebního zákona.

[7] Napadené rozhodnutí dle krajského soudu není nepřezkoumatelné. Rozhodnutí stavebního úřadu ve výrokové části obsahuje lhůtu ke zjednání nápravy, a to 20 dnů ode dne nabytí právních účinků daného rozhodnutí. Institut kontrolní prohlídky a jeho právní

nástroje jsou operativními nástroji. Tato operativnost je podpořena mimo jiné tím, že lhůta k provedení stanovených úkonů se nevydává samostatným usnesením ve smyslu § 39 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř." nebo „správní řád"). Dle tohoto ustanovení se navíc stanoví lhůta k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Dikce § 134 odst. 3 stavebního zákona však předpokládá, že stavební úřad vydá rozhodnutí, kterým zjednání nápravy nařídí; jedná se tedy o rozhodnutí, které stanovuje povinnost k určitému plnění. V opačném případě, pokud by správní orgán musel vydávat samostatné usnesení dle § 39 spr. ř., docházelo by k nelogickým průtahům správního řízení. Je přitom irelevantní, že stavební úřad ve Vysokém Mýtě o stanovení či prodloužení lhůty rozhodoval usnesením a nynější stavební úřad nikoliv. Legitimní očekávání, aby v rámci rozhodovací činnosti správních orgánů nevznikaly nedůvodné rozdíly při rozhodování shodných případů, může založit pouze taková správní praxe, která je ustálená, jednotná a dlouhodobá, a která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Tuto tvrzenou legitimní praxi stěžovatelka nijak nedoložila. Tato námitka by ani tak nemohla uspět, jelikož postup stavebního úřadu ve Vysokém Mýtě byl v rozporu se zákonem.

[8] Stavební úřad se dopustil chyby v poučení, když uvedl, že odvolání nezakládá odkladný účinek, a zároveň, že k exekuci lze přistoupit jen tehdy, nesplní-li vlastník staveb pravomocné a vykonatelné rozhodnutí stavebního úřadu. Chyba v poučení se v pochybnostech vykládá ve prospěch účastníka řízení, tedy rozhodnutí bude vykonatelné až po nabytí právní moci. Tato námitka neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[9] Stěžovatelka dobrovolně splnila povinnost jí uloženou ohledně stavby na pozemku par. č. st. X. To nemá vliv na správnost či zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu, ani rozhodnutí žalovaného. Důsledkem je pouze to, že nemůže dojít k nucenému výkonu rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Stěžovatelka namítá, že krajský soud nedůvodně spojil několik odlišných žalobních námitek do jediné. Žádnou „stěžejní" námitku v podané žalobě stěžovatelka nenamítala, naopak náležitě odůvodnila všechny žalobní námitky. Soud se však zaměřil pouze na užívání staveb v rozporu s povoleným účelem užívání.

[12] Stěžovatelka náležitě odůvodnila, že podle § 192 stavebního zákona se na postupy dle stavebního zákona použijí ustanovení správního řádu, pokud stavební zákon nestanoví jinak. Rozhodnutí stavebního úřadu je nezákonné, protože § 134 odst. 3 stavebního zákona nestanoví lhůtu pro zjednání nápravy a stavební úřad neaplikoval § 39 spr. ř. Krajský soud se nedostatečně vypořádal s námitkou, že stavební úřad postupoval v rozporu se zásadou legitimního očekávání, když postupoval jinak než stavební úřad ve Vysokém Mýtu. Stejně tak se soud nezabýval argumentací, že pokud by byl připuštěn výklad žalovaného, nemusel by § 39 odst. 2 spr. ř. vůbec existovat a stejně tak by byl zbytečný i § 192 stavebního zákona.

[13] Krajský soud zastával názor, že z právního hlediska je rozhodné, zda je stavba užívána v souladu s povoleným užíváním. Stěžovatelka však namítala i další skutečnosti, a to, že stávající územní plán neumožňuje užívání staveb jako kravína, z věcného hlediska není žádný rozpor mezi aktuálním způsobem užívání a faktickým stavebně konstrukčním charakterem staveb a to, že pro část staveb již má povolenou změnu užívání. Zamítnutím žaloby krajský soud pochybil, neboť již žalovaný měl rozhodnutí stavebního úřadu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Připomněl, že již v napadeném rozhodnutí uvedl, že stavební úřad ve výrokové části rozhodnutí stanovil lhůtu ke splnění uložené povinnosti. Nejedná se o lhůtu procesní, a § 39 spr. ř. se proto na projednávanou věc nepoužije. Toto ustanovení se aplikuje na úkony účastníků dle § 36 spr. ř., nikoliv na lhůty ke splnění povinnosti.

[15] Žalovaný dále uvedl, že Městský úřad Vysoké Mýto pochybil, pokud stanovil lhůtu ke splnění povinnosti dle § 39 spr. ř., proto takto nemůže postupovat jiný správní orgán.

[16] Dle žalovaného územní plán má význam pouze ke stavbám a činnostem nově umisťovaným a povolovaným, nebo dále k povolování změn v užívání staveb. Na současný právní stav nedopadá. Opačný výklad by znamenal nepřípustnou retroaktivitu.

[17] Žalovaný zastává názor, že splnění rozhodnutím uložené povinnosti v průběhu odvolacího řízení má vliv pouze na to, že nemůže dojít k výkonu rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[19] Je nutné poznamenat, že stěžovatelka v kasační stížnosti zaměňovala důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nesprávné právní posouzení) a dle písm. d) stejného ustanovení (nepřezkoumatelnost), jelikož opakovaně v kasační stížnosti uvedla svoje námitky návětím typu „nezákonnost spatřuje v nesprávném právním posouzení, když se soud nevypořádal s argumentací žalobce“ (začátek 3. a 5. odst. na 3. straně kasační stížnosti). Tyto důvody přitom nelze zaměňovat. Zatímco námitkou nesprávného právního posouzení nesouhlasí stěžovatel s rozhodovacími důvody krajského soudu, námitkou nepřezkoumatelnosti upozorňuje na vadu, dle které rozhodovací důvody nelze vůbec seznat, jsou nedostatečně vysvětleny, popřípadě jde o jinou vadu nepřezkoumatelnosti. Podle jejich obsahu vyhodnotil Nejvyšší správní soud všechny vznesené námitky, které jsou projednatelné, jako námitky směřující do nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, jelikož samotný charakter popisované vady lze podřadit pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nikoliv pod § 103

odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka totiž nesporovala správnost právních závěrů, ke kterým krajský soud dospěl, ale z textu kasační stížnosti lze seznat pouze poukaz na nedostatečné odůvodnění.

[20] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[21] První namítanou nepřezkoumatelnost stěžovatelka spatřovala v tom, že krajský soud spojil její námitky do jediné údajně stěžejní, a to do námitky užívání staveb v rozporu s povoleným účelem užívání, přičemž stěžovatelka v žalobě vznesla i jiné námitky. Je pravda, že krajský soud sice označil tuto námitku jako stěžejní, nicméně vypořádal i všechny další vznesené námitky. Např. ve druhém odstavci na 11. straně vypořádal námitku zjednodušené dokumentace; ve třetím odstavci na 11. straně námitku, že není rozpor mezi aktuálním užíváním staveb a faktickým technickým charakterem; v prvním odstavci na 12. straně rozpor s územním plánem obce Slatina; dobrovolné splnění povinnosti ve třetím odstavci na 14. straně, atd. Tato námitka proto není důvodná.

[22] Jako další důvod nepřezkoumatelnosti stěžovatelka označila to, že se krajský soud nedostatečně vypořádal s námitkou, že stavební úřad vydal rozhodnutí v rozporu se zásadou legitimního očekávání, když postupoval jinak než stavební úřad ve Vysokém Mýtě. Kasační soud s tímto nesouhlasí. Krajský soud se v napadeném rozsudku nejprve vypořádal s námitkou, že se pro stanovení lhůty ke zjednání nápravy neužije § 39 spr. ř. Na 12. a 13. straně uvedl, že institut kontrolní prohlídky a jeho právní nástroje jsou operativními nástroji. Proto se dle krajského soudu lhůta k provedení stanovených úkonů se nestanovuje samostatným usnesením ve smyslu § 39 spr. ř. Dikce § 134 odst. 3 stavebního zákona navíc předpokládá stanovení lhůty. Výklad stěžovatelky by dle krajského soudu způsobil i nelogické průtahy v řízení. Následně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, kdy může vzniknout zavedená správní praxe, které se pak lze dovolávat v rámci uvedené zásady. Existenci ustálené praxe stěžovatelka nijak nedoložila. Pokud stavební úřad ve Vysokém Mýtě vydal usnesení dle § 39 spr. ř. v obdobné věci, postupoval v rozporu se zákonem, a takovému postupu nelze přiznat právní ochranu. I tato námitka nepřezkoumatelnosti je tak nedůvodná.

[23] Dále stěžovatelka namítala, že se krajský soud nezabýval argumentací, že pokud by byl připuštěn výklad žalovaného, nemusel by § 39 odst. 2 spr. ř. vůbec existovat a stejně tak by byl zbytečný i § 192 stavebního zákona. Krajský soud na tuto větu skutečně výslovně nijak nereagoval. Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, či ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09). Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých

dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, čj. 7 Afs 85/2013-33). To krajský soud učinil, neboť podrobně vylíčil, proč se podle jeho názoru v dané věci § 39 spr. ř. neaplikuje, ale nijak nevyloučil, že by se u jiných institutů dle stavebního zákona aplikovat mohl. Tím tedy implicitně vypořádal i uvedenou jedno větou námitku stěžovatelky.

[24] V případě námitek uvedených v bodě [13] není zřejmé, zda je stěžovatelka zamýšlela jako námitky nepřezkoumatelnosti nebo nesprávného právního posouzení. V případě, že je zamýšlela jako námitky nepřezkoumatelnosti, jsou nedůvodné, jelikož na ně krajský soud odpověděl (viz dále). V případě, že je zamýšlela jako námitky nesprávného právního posouzení, nelze je považovat za řádně formulované námitky. K formulaci žalobních bodů se podrobně vyjádřil rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005–58, č. 835/2006 Sb. NSS, v němž mj. uvedl: „*Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.*“ Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze obecně tvrdila, že stávající územní plán neumožňuje užívání staveb jako kravína; z věcného hlediska není žádný rozpor mezi aktuálním způsobem užívání a jejím faktickým stavebně konstrukčním charakterem a to, že pro část staveb již má povolenou změnu užívání. Na tyto otázky jí však krajský soud již v napadeném rozsudku odpověděl. Krajský soud uvedl, že územní plán ovlivňuje pouze stavby nově umísťované; je důležitý povolený účel užívání stavby, nikoliv to, zda stavba konstrukčně vyhovuje aktuálnímu užívání; z naračních části napadeného rozsudku plyne, že části staveb (par. č. st. X a st. X) jsou užívány v souladu se změněným účelem užívání, zbylé části však nikoliv. Stěžovatelka tyto závěry krajského soudu nijak konkrétně nerozporuje. Její povinností v kasační stížnosti však bylo, aby specifikovala důvody, proč jsou závěry a úvahy krajského soudu nesprávné. Obecné opakování žalobních námitek bez žádné věcné reakce na argumentaci krajského soudu tyto požadavky nenaplňuje.

[25] Jak již bylo uvedeno, Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). S ohledem na její rozsah se proto Nejvyšší správní soud nemohl zabývat správností právních závěrů, ke kterým krajský soud dospěl.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti.

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

V Brně 7. března 2018

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu