



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **Ing. L. S.**, zastoupeného JUDr. Alešem Janů, advokátem se sídlem Tábor, Čelkoviclá 445, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihočeského kraje**, se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, za účasti: **I. ČEVAK, a. s.**, se sídlem České Budějovice, Severní 8/2224, **II. A. Z.**, zastoupené JUDr. Jaroslavem Radilem, advokátem se sídlem Praha 6, Liborova 405/14, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 1. 2015, č. j. 10 A 53/2012 - 107,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne ze dne 28. 1. 2015, č. j. 10 A 53/2012 - 107, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce v řízení před Krajským soudem v Českých Budějovicích napadl žalobou rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2012, č. j. OREG 9735/2012/luka. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Tábor, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 16. 12. 2011, č. j. S-META 7627/2007 SÚ/Va 79, kterým stavební úřad podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), mimo jiné nařídil žalobci odstranění stavby: „*Přístavba garáže – víceúčelová stavba a oplocení na pozemcích parc. č. 500/1, 500/4, 500/5, 633/8, 631/1, 631/2, 631/3, 631/4, 631/5, 631/6 a 633/15, kat. území Horky u Tábora, obec Tábor, provedené bez rozhodnutí nebo opatření příslušného stavebního úřadu*“. Žalobce podle správních orgánů provedl „černou stavbu“ na pozemku určeném územním plánem pro veřejně přístupnou účelovou komunikaci, a nemohl tak naplnit jednu z hlavních podmínek pro dodatečné povolení takové stavby, tedy prokázat její soulad s územně plánovací dokumentací. Žalobce danou komunikaci bez souhlasu příslušných orgánů oplotil a zamezil tak veřejnosti v jejím užívání. Stavbu provedl též na pozemku plnícím funkci lesa, a to opět bez souhlasu příslušných orgánů.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce namítl, že v průběhu správního řízení splnil veškeré podmínky pro dodatečné povolení stavby, a to včetně nápravy vlastnických vztahů. Území, kde se stavba nachází, je v územním plánu určeno pro nízkopodlažní zástavbu. Jedinou výjimkou je část pozemku pod touto stavbou, kde se v minulosti nacházela komunikace a územní plán zde dosud o komunikaci uvažuje. Ve skutečnosti zde již ovšem komunikace neexistuje a ze správního spisu plyne, že byla zrušena i úředně. Je nelogické argumentovat územním plánem, který faktickou změnu využití této malé části území nepostihuje pouze z důvodu dlouhého časového období, se kterým je změna územního plánu spojena. Žádost o změnu územního plánu byla podána již v roce 2010, tato změna je do návrhu územního plánu zapracována, a je tedy pouze otázkou délky schvalovacího procesu, kdy bude územní plán v souladu se skutečným stavem. Prodlení se schválením změn územního plánu je objektivní skutečností, kterou žalobce nezavinil. V úvahu musí být brána nejen stávající územně plánovací dokumentace, ale důraz je třeba klást i na cíl a záměr územního plánování a zohlednit předpoklad souladu dané stavby s územně plánovací dokumentací. Jiný výklad by byl v hrubém rozporu se zásadou ochrany majetku a zásadou přiměřenosti.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že dne 10. 10. 2014 nabyla účinnosti změna č. 1 Územního plánu města Tábor, v důsledku které se již sporná stavba nachází na pozemcích vymezených jako plochy pro nízkopodlažní bydlení, a proto již je v souladu s územně plánovací dokumentací. Žalobce v roce 2007 požádal o změnu územního plánu a v roce 2010 požadoval, aby plocha komunikace byla určena pro nízkopodlažní zástavbu. Územní plán, který byl účinný od 17. 2. 2011, v daném území předpokládal mezi lesní plochou a plochami určenými pro nízkopodlažní bydlení účelovou veřejnou komunikaci. V době, kdy rozhodoval žalovaný, nebyla změna územního plánu schválena, v době rozhodování správních orgánů obou stupňů však již bylo zahájeno řízení o změně územního plánu, které se týkalo právě dané lokality. Tuto skutečnost nevzaly správní orgány v potaz, přestože výsledek řízení o změně územního plánu mohl mít významný dopad na projednávanou věc. Řízení o změně územního plánu je skutkovou okolností, která zůstala v souzené věci nepovšimnuta, přestože při úsudku o souladu předmětné stavby s územním plánem měla místo. Nelze učinit jednoznačné zjištění, že stavba územnímu plánu neodpovídá, probíhá-li řízení o jeho změně týkající se dané lokality. V době rozhodování soudu pak již daná změna územního plánu byla účinná. Krajský soud dodal, že Městský úřad Tábor vydal dne 9. 11. 2010 závazné stanovisko (souhlas orgánu státní správy lesů k vydání dodatečného stavebního povolení) a následně dne 17. 10. 2011 rozhodnutí, kterým žalobci povolil trvalé odnětí pozemků k plnění funkcí lesa pro umístění dané stavby. S ohledem na uvedenou změnu územního plánu a závazná stanoviska krajský soud uzavřel, že z důvodu změny důkazní situace je třeba, aby se stavební úřad opakovaně zabýval žádostí žalobce o dodatečné povolení stavby.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel předně připomněl, že k tomu, aby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona mohla být stavba k žádosti stavebníka dodatečně povolena, musí být splněny všechny zde uvedené podmínky. Pokud stavebník neprokáže splnění byť jen jedné z nich, stavbu dodatečně povolit nelze. Jestliže stavebník podá žádost o dodatečné povolení stavby, ohledně které je vedeno řízení o jejím odstranění, je při posuzování veřejného zájmu nutno vycházet ze skutkového a právního stavu, které je zde v době rozhodování o dodatečném povolení stavby. Žalobce započal provádět stavbu bez stavebního povolení a přes zákaz stavebního úřadu za dobu

pokračování

trvání správního řízení stavbu dokončil. Původní územní plán z roku 2003 řešil dané území obdobně jako „nový“ územní plán z roku 2011, žalobce tedy od počátku prováděl stavbu na pozemku určeném pro pozemní komunikaci. Při projednání „nového“ územního plánu uplatnil žalobce pouze připomínku týkající se zástavby rodinných domů směrem do „Vlčího dolu“, jinou námitku, připomínku či požadavek nevznesl. I kdyby původní územní plán dodatečné povolení dané stavby umožňoval, bylo třeba vycházet ze stavu v době rozhodování o dodatečném povolení stavby. V době rozhodování o dodatečném povolení stavby její soulad s územně plánovací dokumentací dán nebyl, neboť žalobce provedl stavbu na pozemku, který byl určen pro veřejnou komunikaci. Stavba byla v rozporu s veřejným zájmem, který byl zohledněn při tvorbě územního plánu, a nebyly proto splněny podmínky pro její dodatečné povolení.

Dále stěžovatel upozornil na to, že krajský soud v napadeném rozsudku vybočil z pravidla plynoucího z § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu. Není relevantní skutečností, že po více než dvou letech od rozhodnutí stavebního úřadu, žalovaného i zahájení řízení u soudu, byla změnou územního plánu nepovolená stavba uvedena do souladu s územně plánovací dokumentací. Následná změna územního plánu nemůže nic změnit na právním hodnocení správních orgánů učiněném v době vydání rozhodnutí a nemůže mít vliv na zákonnost jejich postupu. Na tom nic nemění ani to, že v době rozhodování správních orgánů o dodatečném povolení stavby byla změna územního plánu v procesu pořizování, konkrétně ve fázi schválení zadání změny. Jednalo se o fázi počáteční, přičemž výsledek projednávání návrhu územního plánu je vždy závislý na rozhodnutí kolektivního orgánu územního samosprávného celku a nelze jej předjímat. Takové řízení není ani řízením v materiálním pojetí a nelze je považovat za předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, jelikož rozhodnutí stavebního úřadu nikterak nezávisí na výsledné podobě územního plánu, ale na jeho platné podobě. „Řízení o územním plánu“ se podle § 52 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „nový stavební zákon“), týká až vlastního veřejného projednání upraveného a posouzeného územního plánu. Vlastní řízení o územním plánu představuje modifikované řízení o vydání opatření obecné povahy, což znamená, že až v této fázi by bylo možno uvažovat o tom, zda není dán důvod pro přerušování řízení. Stěžovatel však i k takovému postupu vyjádřil pochybnost, neboť výsledek „řízení o územním plánu“ ve skutečnosti předběžnou otázku nepředstavuje. Nelze připustit provádění stavební činnosti bez veřejnoprávního dohledu a bez ohledu na podmínky pro využití daného územní s tím, že lze očekávat a spoléhat na to, že územní plán se „přizpůsobí“ nepovolené stavební činnosti. Územně plánovací dokumentace je jedním z nástrojů ochrany a rozvoje území, přičemž ochraně veřejného zájmu je podřízen i institut územního řízení. Není na místě privilegiovat stavebníka, který provedl stavbu v rozporu s územně plánovací dokumentací, oproti žadateli o vydání územního rozhodnutí. Stavební úřad je povinen řízení o odstranění nepovolené stavby z úřední povinnosti zahájit, postupovat v řízení bez průtahů a podle jeho výsledku řízení ukončit rozhodnutím. Uložení povinnosti odstranit stavbu přitom není samo o sobě sankcí, ale toliko jedním z možných následků protiprávní činnosti. I po právní moci rozhodnutí, kterým bylo nařízeno odstranit stavbu, je pak možno stavbu dodatečně povolit podle § 129 odst. 2 nového stavebního zákona, jelikož v důsledku změny okolností lze vést nové řízení a znovu ve věci rozhodnout.

Stěžovatel dodal, že nesprávný je též závěr krajského soudu, podle něhož se měly správní orgány zabývat i prokázáním souladu stavby se zájmem chráněným zákonem o lesích. Důkazní břemeno k prokázání souladu stavby s veřejným zájmem nese stavebník (žalobce), který ovšem závazným stanoviskem orgánu státní správy lesů ze dne 9. 11. 2010 a rozhodnutím téhož orgánu ze dne 17. 10. 2011 o povolení odnětí pozemků k plnění funkcí lesa v průběhu správního řízení soulad stavby s veřejným zájmem neprokazoval, přičemž správní orgány neměly tyto listiny

k dispozici. Žalobce je předložil až k výzvě soudu v průběhu řízení o žalobě, ovšem skutková zjištění z nich plynoucí nemohou nic změnit na hodnocení stavu věci, které správní orgány učinily v době rozhodování o dodatečném povolení stavby. Stěžovatel upozornil na to, že je-li zjištěna skutečnost, která znemožňuje vyhovět podané žádosti, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. V dané věci bylo postaveno najisto, že stavba není v souladu s platnou územně plánovací dokumentací, stavební úřad proto další dokazování ohledně souladu stavby s veřejným zájmem neprováděl, jelikož rozhodnutí o dodatečném povolení stavby vydat nemohl. Krajský soud tedy podle stěžovatele nezákonně vrátil věc k dalšímu projednání „*pro změnu důkazní situace*“, aniž by podrobněji a přezkoumatelně odůvodnil, proč by taková změna měla být důvodem pro opakované projednání žádosti žalobce. Postup správní orgánů v řízení podle § 88 stavebního zákona vadami stížen nebyl a byl v souladu se zákonem. Správní orgány navíc rozhodly způsobem nevybočujícím z ustálené praxe, a proto je napadené rozhodnutí krajského soudu podle stěžovatele překvapivé.

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Přestože příslušná změna územního plánu nabyla účinnosti až dne 10. 10. 2014, již od 8. 8. 2011 byla v procesu pořizování, a proto měly správní orgány k zahájenému řízení o změně územního plánu přihlídnout. Krajský soud nijak nevybočil z § 75 odst. s. ř. s., neboť součástí skutkového a právního stavu v době rozhodování správních orgánů byl právě i proces pořizování změny územního plánu. Rozhodovací proces správních orgánů byl zcela formální a nepřihlížel ke společenskému konsensu v podobě probíhající změny územního plánu, přičemž i tím je veřejný zájem definován. Možnost dodatečně povolit stavbu podle § 129 odst. 2 nového stavebního zákona je pro posuzování věci bezvýznamná a nemá žádnou souvislost s nezákonností rozhodnutí žalovaného, respektive s předchozími vadami řízení. Zpochybňuje-li stěžovatel, že některé listiny byly předloženy až v řízení před soudem, pak ani tato skutečnost není pro rozhodnutí o kasační stížnosti významná, neboť správní soud je oprávněn provádět i jiné důkazy, než které jsou obsahem správního spisu. Žalobce dodal, že mu ani není známo, zda tyto listiny byly součástí správního spisu či nikoliv a vyjádřil podiv nad tím, že stavební úřad neměl k dispozici podklady vydané v rámci téhož městského úřadu.

Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou, proto Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích rozsahu uplatněných důvodů; zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Spor se v projednávané věci týká odstranění shora označené stavby (přístavby garáže – víceúčelové stavby a oplocení), které stavební úřad nařídil, neboť dospěl k závěru, že stavba není v souladu s územně plánovací dokumentací ani se zájmy chráněnými dle stavebního zákona. S ohledem na zahájení předmětného řízení ještě před 1. 1. 2007 přitom stavební úřad v dané věci vycházel z § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, podle něhož „*[s]tavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení*“.

Mezi účastníky není sporu o tom, že uvedená stavba byla postavena bez stavebního povolení. Žalobce je toho názoru, že podmínky stanovené citovaným § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona pro dodatečné povolení stavby naplnil, správní orgány ovšem dospěly

pokračování

k závěru, že nikoliv. Pokud jde o soulad dané stavby s územně plánovací dokumentací, vychází účastníci shodně z toho, že dne 17. 2. 2011 nabyl účinnosti Územní plán města Tábor, který plochy, na nichž se sporná stavba mimo jiné nachází, řeší jako pozemky určené pro umístění komunikace a nikoliv jako plochu bydlení. Do souladu s územně plánovací dokumentací se pak předmětná stavba dostala až v důsledku změny č. 1 Územního plánu města Tábor, jež nabyla účinnosti dne 10. 10. 2014. Zatímco stěžovatel je toho názoru, že v době vydání jeho rozhodnutí (dne 13. 4. 2012) i rozhodnutí stavebního úřadu (dne 16. 12. 2011) bylo nutno vycházet z tehdy platné a účinné územně plánovací dokumentace, krajský soud v napadeném rozsudku vyhověl žalobci a zdůraznil, že v době rozhodování správních orgánů již bylo zahájeno řízení o změně územního plánu týkající se sporné lokality, na což správní orgány nebraly zřetel, přestože výsledek takového řízení mohl mít na projednávanou věc významný dopad. Sporná otázka, kterou se Nejvyšší správní soud v projednávané věci musí vypořádat, tedy spočívá v tom, zda správní orgány měly v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona přihlídnout k připravované změně územní plánu, nebo zda měly vycházet toliko z územně plánovací dokumentace účinné v době jejich rozhodování.

Ve vztahu k institutu odstranění stavby, respektive dodatečného povolení stavby, je nutno předně poznamenat, že dle konstrukce citovaného § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona má být stavba postavená bez stavebního povolení zpravidla odstraněna, což stavební úřad nenařídí jen za situace, pokud stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004 - 26, publikovaný pod č. 804/2006 Sb. NSS). Řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona je řízením zahájeným z moci úřední, jehož výsledkem je buď nařízení odstranění stavby, nebo její dodatečné povolení (neprobíhají tedy dvě paralelní řízení – jedno o odstranění stavby a jedno o dodatečné povolení stavby – ale řízení jediné, které může vyústit ve dvě různá rozhodnutí). K tomu lze dodat, že dle konstantní judikatury správních soudů důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese vlastník takové stavby (stavebník). Jak kupříkladu zdejší soud vyslovil v rozsudku ze dne 29. 11. 2006, č. j. 6 As 43/2004 - 101, „[p]okud v řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb. vlastník stavby po podání žádosti o dodatečné povolení stavby nepředloží ve lhůtě stanovené stavebním úřadem podklady a doklady tímto orgánem vyžadované, stavební úřad nařídí odstranění stavby.“ V rozsudku ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011 - 74, pak dovodil, že není povinností správního orgánu zkoumat podmínky pro udělení výjimky ze zákonného pravidla *ex officio*; prokázat soulad se zvláštními právními předpisy, případně doložit udělení výjimky z pravidel stanovených těmito předpisy je totiž povinností stavebníka, resp. osoby žádající o vydání dodatečného povolení stavby (všechna citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Z citované judikatury Nejvyššího správního soudu (a nejen z ní) plyne zjevná tendence klást na stavebníka (vlastníka stavby) zvýšené nároky, pokud jde o prokazování podmínek pro dodatečné povolení stavby, a to i oproti klasickému územnímu či stavebnímu řízení. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že takový postup je zcela logický a oprávněný, neboť účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení zcela zásadní vady, kterou je vědomá ignorance zákona stavebníkem, a to jediné za předpokladu, není-li dodatečně povolená stavba v rozporu s veřejným zájmem, územně plánovací dokumentací, ani s cíli a záměry územního plánování. Nejvyšší správní soud si je v tomto ohledu velmi dobře vědom rozdílné povahy prokazování naplnění jednotlivých podmínek nezbytných pro dodatečné povolení stavby. Zcela na procesní aktivitě stavebníka nepochybně bude ponecháno například doložení určité výjimky vydávané k žádosti některým specializovaným správním orgánem. Pokud jde naopak o prokázání souladu dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací, zde bude obvykle role stavebníka méně náročná, neboť územně plánovací dokumentaci má stavební úřad k dispozici a je na něm, aby si soulad dodatečně povolované

stavby s touto dokumentací posoudil. Výše uvedené ovšem nemůže znamenat, že posouzení této podmínky pro dodatečné povolení stavby, včetně dohledávání souvisejících podkladů a informací, lze za všech okolností ponechat zcela na stavebním úřadu.

Ve vztahu k výše nastíněné sporné právní otázce je nutno dále poznamenat, že nový stavební zákon (účinný od 1. 1. 2007) člení proces směřující k vydání územního plánu do několika fází, z nichž některé představují obligatorní součásti takového procesu, některé jsou pouze jeho součástmi fakultativními (§ 43 a násl. tohoto zákona). Vedle samotného rozhodnutí o pořízení územního plánu nový stavební zákon výslovně rozlišuje návrh na pořízení územního plánu, zadání územního plánu a návrh územního plánu. Obdobně jako při procesu pořizování územního plánu se přitom postupuje i v případě pořizování jeho změny (srov. § 55 odst. 2 nového stavebního zákona). Jednotlivé fáze celého procesu pořizování (změny) územního plánu se přitom liší nejen stupněm rozpracovanosti zamýšlené úpravy území či rozsahem podkladů, které je třeba v určité fázi pro daný účely vypracovat, ale také třeba formou projednání či možností předkládat varianty některých řešení apod. Klíčovou fází (před samotným rozhodnutím zastupitelstva příslušného územního samosprávného celku o vydání územního plánu) je pak veřejné projednání návrhu, k němuž lze v této fázi vznášet námítky či připomínky (viz § 52 nového stavebního zákona). I po veřejném projednání návrhu (změny) územního plánu, pak může tento návrh doznat podstatných změn; v takovém případě však musí být opětovně podroben zkoumání dotčených orgánů a především veřejně projednán (viz § 53 odst. 2 nového stavebního zákona). K tomu je nutno poznamenat, že proces vedoucí k vydání územního plánu či jeho změny je poměrně náročný (organizačně, odborně, časově i finančně) a je projevem sdílené působnosti, neboť pořizování územního plánu náleží do přenesené působnosti orgánů obce a jeho schvalování a vydávání pak do samostatné působnosti zastupitelstva obce. Má-li přitom být smyslem hodnocení dodatečně povolované stavby posouzení jejího souladu s veřejným zájmem, je to právě fáze veřejného projednání návrhu, kdy se s ním může seznámit a reagovat na něj nejširší veřejnost, která je pro následné dovozování veřejného zájmu z územně plánovací dokumentace zcela rozhodující.

Nejvyšší správní soud v návaznosti na shora učiněné úvahy uvádí, že pro posouzení nastíněné sporné právní otázky nelze stanovit jednoznačné obecnější pravidlo, na základě kterého by bylo možno přesně určit, jak má postupovat stavební úřad v řízení o odstranění stavby, pokud současně probíhá proces pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající též na lokalitu, kde se dodatečně povolovaná stavba nachází. V tomto ohledu bude vždy nutno přihlídnout ke konkrétním okolnostem dané věci, přičemž zcela zásadní význam pro postup stavebního úřadu musí mít především rozlišení jednotlivých fází procesu, v níž se příprava (změny) územního plánu nachází. Jiný postup bude na místě tehdy, pokud byl kupříkladu podán toliko návrh (podnět) na změnu územního plánu, a jiný tehdy, pokud již projednaný a upravený návrh změny územního plánu byl předložen k rozhodnutí zastupitelstvu příslušné obce. V takové situaci by již nepochybně bylo možno uvažovat o využití institutu přerušení řízení a vyčkání výsledku řízení o územním plánu. V projednávané věci bylo veřejné projednání změny č. 1 Územního plánu města Tábor oznámeno dne 28. 8. 2013 a samotné veřejné projednání návrhu této změny se pak konalo dne 2. 10. 2013. V době rozhodování správních orgánů (stěžovatel rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu dne 13. 4. 2012) se daná změna územního plánu nacházela ve fázi schváleného zadání (schváleno bylo dne 8. 8. 2011). Schválení zadání (změny) územního plánu je přitom úvodní etapou procesu pořizování. Jeho součástí je stanovení hlavních cílů a požadavků na zpracování návrhu územního plánu (§ 47 odst. 2 nového stavebního zákona), přičemž zadání je východiskem celého procesu, avšak zákon neurčuje, že by výsledný územní plán (jeho změna) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání, neboť proces územního plánování je procesem dynamickým (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169).

pokračování

Součástí správního spisu v projednávané věci sice je kopie návrhu žalobce ze dne 18. 4. 2011 na změnu Územního plánu města Tábor (tento územní plán nabyl účinnosti dne 17. 2. 2011). Navrhovaná změna se týká právě výše označených pozemků v k. ú. Horky u Tábora, na nichž se sporná stavba nachází. Současně však zdejší soud nemohl přehlédnout, že stavební úřad všechny účastníky řízení o odstranění stavby (včetně žalobce) informoval dne 3. 5. 2011 o tom, že nabyl účinnosti nový územní plán, který řeší sporné území jako plochu dopravní infrastruktury a s ohledem na výše uvedené zadal vypracování technologického postupu bouracích prací. Ze správního spisu dále plyne, že stavební úřad dne 20. 9. 2011 oznámil všem účastníkům (včetně žalobce) pokračování v řízení s tím, že mají možnost se do 15 dnů od doručení tohoto podání vyjádřit k podkladům, které má k dispozici. I v tomto podání stavební úřad výslovně zmiňuje, že označené pozemky nejsou dle územního plánu určeny jako plochy pro bydlení. Ze správního spisu pak nevyplývá, že by na tato podání stavebního úřadu žalobce reagoval. Přestože tedy v době rozhodování správních orgánů v projednávané věci jim mělo být známo minimálně to, že žalobce podal návrh na změnu územního plánu týkající se sporné lokality, a že tato lokalita je součástí připravované změny stávajícího územního plánu, podstatné je, že žalobce v návaznosti na další postup stavebního úřadu v řízení o odstranění stavby zůstal v rozporu s citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu ve vztahu k prokazování naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby zcela nečinný a na zjevný úmysl stavebního úřadu vydat rozhodnutí o odstranění stavby nereagoval.

Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud se s ohledem na výše uvedené nemohl ztotožnit se závěry napadeného rozsudku. Především s přihlédnutím k fázi probíhajícího pořizování změny územního plánu, která zde byla v době rozhodování správních orgánů, a současně s ohledem na související procesní pasivitu žalobce, nemůže být postup správních orgánů v projednávané věci stížen vadou, pro kterou by bylo na místě jejich rozhodnutí zrušit. Nejvyšší správní soud chápe a vnímá logiku postupu a rozhodnutí krajského soudu, který zjevně s přihlédnutím k principu hospodárnosti celého procesu „legalizace“ nepovolené stavby žalobce vyšel ve svém rozsudku z územně plánovací dokumentace, která nabyla účinnosti až v průběhu řízení před soudem. K tomu je však nutno poznamenat, že principy rychlosti a hospodárnosti nemohou vést k popření přezkumného charakteru správního soudnictví (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Tento závěr přitom nepředstavuje apriorní vyloučení legalizace předmětné stavby v případě, kdy již její existence nebude v rozporu s územně plánovací dokumentací, taková situace je totiž řešitelná za využití institutu správního řízení (srov. § 101 správního řádu), na což ostatně přílehlavě poukazuje i stěžovatel. Jistý „diskonfort“ takového řešení pro stavebníka je přitom plně obhajitelný, neboť vznik celé nežádoucí situace, jde na vrub jeho ignorování požadavků stavebního zákona pro povolování a umístování staveb. Vedle toho Nejvyšší správní soud upozorňuje též na jistou míru nesrozumitelnosti napadeného rozsudku. Krajský soud totiž ve výroku zrušil pouze rozhodnutí stěžovatele, v rámci odůvodnění však uvedl, že ruší též prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu a zavázal ho svým právním názorem v dalším postupu.

Pokud pak jde o kasační námitku stěžovatele týkající se předložení rozhodnutí příslušného orgánu státní správy lesů až v řízení před soudem, lze k tomu poznamenat, že § 75 odst. 1 s. ř. s. nebrání soudu v provádění důkazů neprovedených ve správním řízení. Smyslem daného ustanovení je toliko vyloučit provedení takových důkazů, které by směřovaly k prokázání skutečností, které nastaly až v době po vydání přezkoumávaného správního rozhodnutí. Není tedy vyloučeno provést důkaz nový, může-li jím být prokázána skutkově sporná skutečnost, z níž při svém rozhodování vycházel správní orgán. Přestože v dané věci nebylo samozřejmě možné po správních orgánech požadovat provedení listinných důkazů, které neměly k dispozici. Pokud však tyto listiny (existující již v době rozhodování správních orgánů) k důkazu hodnotil až krajský soud, nelze tento jeho postup hodnotit jako nezákonný.

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené, pokud jde o klíčovou kasační námitku, shledal kasační stížnost důvodnou, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). V něm tento soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), podle něhož je napadené rozhodnutí žalovaného zákonné.

Krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této 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 2. prosince 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu