



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **R. M.**, zastoupeného Mgr. Danielem Maškem, advokátem, sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Jan Puda, bytem Jasminová 2161, Sokolov, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2018, č. j. 1218/SÚ/17-3, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 6. 2020, č. j. 30 A 65/2018 - 74,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Město Sokolov od roku 2005 pronajímalo žalobci pozemky parc. č. XA a XB v k. ú. V. u S., a to za účelem zřízení a užívání zahrady u jeho rodinného domu. Žalobce na těchto pozemcích postavil oplocení. V roce 2016 bylo s žalobcem zahájeno řízení o odstranění oplocení jako tzv. černé stavby, tedy stavby provedené bez rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Žalobce poté požádal o dodatečné povolení stavby.

[2] Městský úřad Sokolov žádost zamítl a žalovaný toto rozhodnutí potvrdil, změnil pouze výrokovou část tak, že do ní doplnil odkaz na § 129 odst. 3 stavebního zákona. Podle obou správních orgánů bylo třeba posoudit soulad stavby s územně plánovací dokumentací účinnou

ke dni rozhodování, a nikoliv k okamžiku, kdy žalobce stavbu realizoval. Dle územního plánu města Sokolova ve znění účinném ke dni rozhodnutí správního orgánu se oplocení nacházelo v ploše veřejného prostranství, která má být bez omezení přístupná, a bylo tedy umístěno v rozporu s územním plánem. Žalobce navíc nedoložil ani své vlastnické právo nebo smlouvou založené právo stavbu provést. Z těchto důvodů tak nebylo možno stavbu dodatečně povolit.

[3] Krajský soud v Plzni napadeným rozsudkem zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2018, č. j. 4 As 63/2018 - 28, body 15–19, podle něhož se při posuzování žádosti o územní rozhodnutí vychází ze stavu územně plánovací dokumentace ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti, a uvedl, že i přes skutkové odlišnosti se daný závěr uplatní i na posuzovanou věc. Žalovaný tak v řízení o dodatečném povolení stavby správně posuzoval soulad stavby s územním plánem účinným k okamžiku rozhodování. Podoba územně plánovací dokumentace v době realizace stavby není dle krajského soudu podstatná, a jelikož stavba neexistovala po právu v době pořizování změn územního plánu, nemusel na ni být brán při těchto změnách zřetel.

[4] Důvodnými neshledal krajský soud ani námitky žalobce týkající se práva provést stavbu. Žalobce svá tvrzení, že město Sokolov jako vlastník pozemků vyslovilo souhlas se stavbou oplocení, opíral zejména o přípis z roku 2005, podle něhož město Sokolov souhlasí, aby žalobce „provedl terénní úpravy pozemku parc. č. XC, v katastrálním území V. u S., resp., aby na uvedeném pozemku provedl jeho vyrovnaní, oplocení, vysekání náletových dřevin apod. Jmenovaný je srozuměn s tím, že musí při jeho činnosti dodržet všechny příslušné předpisy s tím související.“ Krajský soud konstatoval, že v přípisu je nesprávně (patrně chybou v psaní) uveden Slavkov namísto Sokolova, dále je v něm ale parcelním číslem označen odlišný pozemek, než jsou ty, na nichž stojí oplocení (parc. č. XC namísto XA a XB), a především má souhlas naprosto nekonkrétní podobu. Dle krajského soudu se totiž má vlastník pozemku vyjadřovat ke konkrétní podobě stavby na základě informací z dokumentace ke stavbě, obecné vyjádření souhlasu s vybudováním oplocení není dostatečné. Ani nájemní smlouvy ve znění dodatků pak souhlas města Sokolov nedokládají. Žalobce se v nich naopak zavazuje pozemky bez souhlasu pronajímatele nezastavovat, případně na nich neprovádět stavbu bez potřebného povolení dle stavebního zákona, což dle krajského soudu svědčí spíše o porušení těchto smluvních povinností ze strany žalobce.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá, že pro účely dodatečného povolení stavby má být rozhodný stav územně plánovací dokumentace k okamžiku realizace stavby, a nikoliv ke dni rozhodování o dodatečném povolení stavby. Judikatura, na jejímž základě dospěl krajský soud k opačnému závěru, se týká odlišných skutkových okolností, což ostatně krajský soud přiznává, a nemělo z ní tedy být v posuzované věci vycházeno. Stěžovatel zdůrazňuje, že oplocení, o jehož dodatečné povolení požádal, bylo v okamžiku vybudování zcela v souladu s tehdy účinným územním plánem města Sokolova.

[6] Stěžovatel navíc v roce 2005 při sjednání nájmu pozemků obdržel od města Sokolova souhlas s vybudováním oplocení. Stěžovatel byl pracovníkem (zřejmě Městského úřadu Sokolov – pozn. NSS) ujištěn, že nepotřebuje nad rámec tohoto souhlasu k realizaci oplocení žádné veřejnoprávní oprávnění. V roce 2013 byl sjednán dodatek k nájemní smlouvě, podle něhož byly dotčené pozemky pronajímány jako zahrada u rodinného domu stěžovatele, přičemž dle stěžovatele „z podstaty věci samotné je jasné, že zahrada je vždy oplocena“. Z předávacího protokolu k další části pozemku z roku 2014 pak plyne, že město Sokolov již v té době vědělo o existenci oplocení a nic proti němu nenamítalo. Za těchto okolností je v rozporu se zákonem, aby město Sokolov změnou územního plánu znemožnilo sjednané využití pozemků, změna územního plánu je v rozporu s platnou a účinnou smlouvou a z toho důvodu neplatná.

pokračování

[7] Stěžovatel dále namítá, že k prokázání kvalifikovaného souhlasu města Sokolov s realizací oplocení navrhl při jednání před krajským soudem výslech svědka, avšak jeho návrhu nebylo vyhověno. Stěžovatel konečně uvádí, že vzhledem k tomu, jak jednoduchou stavbou oplocení je, má za to, že jím předložené podklady jsou zcela dostatečné k dodatečnému povolení.

[8] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že stěžovatel v kasační stížnosti pouze opakuje argumentaci uplatněnou již v odvolání a v žalobě. Podle žalovaného je třeba rozlišovat soukromoprávní vztah mezi stěžovatelem jako nájemcem a městem Sokolovem jako vlastníkem a pronajímatelem dotčených pozemků od ochrany veřejného zájmu z hlediska stavebního práva. Posuzování nájemního vztahu nespadá do kompetence stavebních úřadů; jejich úlohou bylo v řízení o dodatečném povolení stavby posoudit, zda stěžovatel jako stavebník prokázal splnění požadavků dle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatel neprokázal soulad stavby s územním plánem města Sokolova a nedoložil smlouvou založené právo provést stavbu na pozemcích ve vlastnictví města Sokolova, přičemž každá z těchto skutečností bránila vyhovět žádosti o dodatečné povolení stavby. Žalovaný se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že v řízení o dodatečném povolení stavby je rozhodující stav územně plánovací dokumentace ke dni rozhodnutí, a nikoliv ke dni, kdy byla stavba realizována. Na podporu tohoto závěru žalovaný odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42, a poukázal na to, že při realizaci černé stavby nese stavebník vždy určitou míru rizika, že stavbu nemusí být možné dodatečně povolit.

[9] Osoba zúčastněná na řízení nevyužila možnosti se k věci vyjádřit. Vyjádření žalovaného bylo stěžovateli i osobě zúčastněné na řízení zasláno na vědomí.

### 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 stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[11] Poté 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] V řízení o dodatečném povolení stavby, která byla provedena bez rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem [§ 129 odst. 1 písm. b) tohoto zákona], musí stavebník nebo vlastník stavby mimo jiné prokázat, že stavba **není umístěna 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** [§ 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, zvýraznění doplněno]. Bez naplnění této podmínky stavbu dodatečně povolit nelze.

[13] Stěžovatel namítá, že v řízení o dodatečném povolení stavby byl povinen prokázat soulad stavby s územně plánovací dokumentací k okamžiku provedení stavby, a nikoliv k okamžiku rozhodování o jejím dodatečném povolení. Tato námitka však není důvodná. Závěr krajského soudu se opírá o ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[14] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42, dovodil, že v řízení o dodatečném povolení stavby se vychází z územně plánovací dokumentace účinné ke dni rozhodování o dodatečném povolení. Tento závěr byl v judikatuře opakovaně potvrzen. V rozsudku ze dne 21. 3. 2018, č. j. 7 As 3/2018 - 36, bod 37, Nejvyšší správní soud konstatoval, že při rozhodování o dodatečném povolení stavby měly stavební úřady „posoudit soulad [dodatečně povolovaných] staveb s územním plánem [...], který byl účinný ke dni vydání rozhodnutí“. Obdobně v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37, bod 18, Nejvyšší

správní soud shledal, že správní orgány v řízení o dodatečném povolení stavby „postupovaly správně, když posuzovaly soulad povolované stavby s novým územním plánem, tedy podle skutkového a právního stavu platného ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu“.

[15] Jak Nejvyšší správní soud vyložil v rozsudku ze dne 31. 3. 2021, č. j. 2 As 114/2019 - 49, bod 48, „[v] řízení o dodatečném povolení stavby je to tedy stavebník, který nese v důsledku absence své dobré víry na počátku stavební činnosti riziko, že se i kdykoliv v průběhu řízení o dodatečném povolení jeho stavby může změnit územně plánovací dokumentace tak, že již nebude možné jeho stavbu dodatečně legalizovat. Ze stavebního zákona nelze dovodit legitimní očekávání, že ke změně územně plánovací dokumentace nedojde, nebo že k této změně nebude stavební úřad při rozhodování o dodatečném povolení přihlížet.“

[16] Nejvyšší správní soud neshledal důvody se od této judikatury odchýlit. Stěžovatel ostatně argumenty pro takový postup nepředkládá, přísně vzato pouze namítá, že krajský soud vycházel z nepřiléhavé judikatury týkající se územního řízení. Ani tato námitka přitom není opodstatněná. I když krajský soud nepoukázal na výše citovanou judikaturu týkající se přímo řízení o dodatečném povolení stavby, dospěl k totožnému závěru na základě analogické aplikace principů vyložených v judikatuře k územnímu řízení. Výsledné posouzení krajským soudem tudíž bylo správné.

[17] Námitkami stěžovatele proti územnímu plánu města Sokolova by se správní soudy mohly zabývat jen v rámci návrhu na zrušení územního plánu či jeho změny jakožto opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Takový návrh však stěžovatel nepodal, ani to v kasační stížnosti netvrdí.

[18] Stěžovatelovy argumenty, v nichž poukazuje na soukromoprávní jednání města Sokolova související s pronájmem pozemků, na nichž byla stavba oplocení provedena, nejsou relevantní z hlediska posouzení souladu dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací. Nejedná se totiž o veřejnoprávní akty vydané příslušným stavebním úřadem. Stavebním úřadům ani správním soudům přitom nepřísluší se vyjadřovat k otázkám souvisejícím s tím, jaký dopad mělo či bude mít provedení oplocení, změna územního plánu či případné nařízení odstranění stavby na soukromoprávní vztahy mezi stěžovatelem a městem Sokolovem.

[19] Jelikož stěžovatel neprokázal soulad stavby s územně plánovací dokumentací, nebylo možno jeho žádosti o dodatečné povolení stavby vyhovět. Bez ohledu na to, zda by stěžovatel byl či nebyl schopen doložit, že město Sokolov jej – v soukromoprávní rovině – oprávnělo pronajímané pozemky oplotit, jeho žádost nemohla mít úspěch a procesně úspěšná nemohla být ani jeho žaloba u krajského soudu. Vytýká-li stěžovatel krajskému soudu, že neprovedl výslech jím navrženého svědka k prokázání souhlasu města Sokolova s vybudováním oplocení, je třeba konstatovat, že provedení výslechu tohoto svědka by nemohlo vést k příznivějšímu rozhodnutí pro stěžovatele. Zjevně tedy nemůže jít o vadu řízení, která by měla dopad na zákonnost rozhodnutí krajského soudu. Nad rámec toho Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se vypořádal se všemi soukromoprávními akty, na něž stěžovatel odkazuje, a vyložil, proč je nepokládá za dostatečný doklad o právu provést stavbu; stěžovatel přitom neuvádí, v čem krajský soud ve svém hodnocení pochybil. Ani v tomto ohledu tak nelze shledat jeho argumentaci důvodnou.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[20] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu

pokračování

nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoby zúčastněné na řízení mají v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, kterou jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto nemá právo na jejich náhradu.

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

V Brně dne 27. dubna 2022

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.  
předseda senátu