



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupen JUDr. Vítem Buršou, advokátem se sídlem Růžová 1254, Uherské Hradiště, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 5. 2021, č. j. 62 A 115/2019 - 62,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 6. 2019, č. j. KUZL 39825/2019, sp. zn. KUSP 26375/2019 ÚP-Vy, bylo formálně změněno rozhodnutí Krajského úřadu Otrokovice, odboru stavebního úřadu (dále též „stavební úřad“), ze dne 13. 3. 2019, č. j. SÚ/10243/2019/FOZ, sp. zn. SÚ/8034/2017/FOZ, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby „Extra autobazar – provozní buňka“ na pozemku parc. č. X v k. ú. K. (dále též „stavba“).

II.

[2] Žalobce napadl uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou. Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl. Přisvědčil správním orgánům, že nebyly splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby vyplývající z § 129 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“). I podle krajského soudu stavba nebyla souladná s územním plánem města Otrokovice, který nabyl účinnosti dne 19. 5. 2018 (dále též „územní plán“). Podle krajského soudu přitom správní orgány závěry o nesouladnosti stavby s územním plánem náležitě

odůvodnily a důkladně vypořádaly i žalobcem vznesenou argumentaci. Podle krajského soudu je nepřipadná i argumentace o možném budoucím souladu stavby s územním plánem, popř. o možné změně účelu užívání stavby. K námitce, že k přijetí územního plánu došlo až v průběhu správního řízení, což mělo zásadní vliv na rozhodnutí ve věci samé, krajský soud uvedl, že žalobce ve vztahu k předmětné nepovolené stavbě nedisponoval územním rozhodnutím či stavebním povolením, na základě kterých by mohl spoléhat na to, že oprávnění v něm udělená bude moci v budoucnu realizovat; přitom skutečnost, že předmětná stavba vyžadovala vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, nebyla spornou. Krajský soud dodal, že soulad stavby s územním plánem se posuzuje podle stavu k datu vydání rozhodnutí a nikoliv k datu podání žádosti. Proti příp. nečinnosti správních orgán se přitom žalobce mohl bránit příslušnými prostředky ochrany, ty však nevyužil. Krajský soud neshledal důvodnými ani další námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel v kasační stížnosti předně vytkl krajskému soudu, že se nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Dále namítal, že správní orgány a následně i krajský soud provedly pouze formalistické posouzení souladnosti s územním plánem. Stěžovatel je názoru, že povolení stavby není rozporné s územním plánem. Souladnost s územním plánem je třeba posuzovat pohledem do budoucna, resp. pohledem možného budoucího využití stavby. Poukázal i na dočasnost stavby, její velikost ve vztahu k celému území, jakož i na to, že její budoucí odstranění nezanechá žádné negativní důsledky, které by jakkoliv ovlivňovaly další využití území. Krajský soud pochybil i tím, že nezohlednil nečinnost správních orgánů při vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, jakož i existenci legitimního očekávání stěžovatele, že stavba bude dodatečně povolena. Soud nesprávně pochopil i argumentaci ohledně kolaudačního rozhodnutí vydaného v minulosti pro provoz autobazaru. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém shrnul a rozvedl argumentaci obsaženou v žalobou napadeném rozhodnutí. Navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

pokračování

[7] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody*“.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Krajský soud vypořádal všechny nosné námítky, vč. námitek poukazujících na souladnost stavby s územním plánem a na formálnost postupu správních orgánů (viz dále). Ačkoliv si zcela jistě lze představit ještě podrobnější odůvodnění, způsob zvolený krajským soudem nevyvolává nutnost zrušení jeho rozsudku pro nepřezkoumatelnost. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti dále vytýkal správním orgánům a krajskému soudu formalistické posouzení souladnosti stavby s územním plánem. Souladnost s územním plánem je třeba posuzovat pohledem do budoucna, resp. pohledem možného budoucího využití stavby.

Závěr soudu, že není podstatné, že by stavba mohla v budoucnu sloužit pro účel využití území dle nového územního plánu, svědčí o formalistickém výkladu.

[11] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Jádrem uvedené argumentace se již zabýval krajský soud a Nejvyšší správní soud se s jeho posouzením ztotožnil. Jeho argumentace odpovídá právní úpravě a judikatuře, přičemž jeho posouzení nelze v žádném případě považovat za formalistické. Posouzení provedené krajským soudem odpovídá smyslu a účel řízení o dodatečném povolení stavby, přičemž zohledňuje všechny relevantní okolnosti dané věci. To stejně platí i pro rozhodnutí správních orgánů.

[12] Stavební úřad je oprávněn zahájit řízení o odstranění stavby provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním (§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona). V oznámení o zahájení řízení je povinen vlastníka stavby, resp. stavebníka poučit o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti (§ 129 odst. 2 stavebního zákona). Mezi stranami není sporné, že stěžovatel takovou žádost podal. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník mj. prokáže, že *není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací*.

[13] Podle názoru Nejvyššího správního soudu správní orgány náležitě odůvodnily, v čem spatřují nesoulad předmětné stavby s územně plánovací dokumentací. V rozhodnutích podrobně odůvodnily, proč nelze předmětnou stavbu (provozní buňku autobazaru) považovat za souladnou s územním plánem. V rozhodnutích mj. uvedly, že stavba se nachází v plochách vymezených jako plochy OS (plochy pro tělovýchovu a sport). Pro tyto plochy je stanoveno hlavní využití tělovýchova a sport, přičemž přípustné je i využití související s tímto hlavní využitím (např. související obchodní prodej atp.). Nepřípustné využití je přitom stanoveno mj. pro všechny ostatní činnosti, zařízení, stavby a opatření, které nejsou určeny jako hlavní nebo přípustné využití. Akcentovaly i další části územního plánu, které rovněž neumožňují umístění předmětné stavby. Na základě uvedeného pak správní orgány dovodily nesouladnost stavby s územním plánem; nejedná se o stavbu určenou pro tělovýchovu a sport, přičemž ji nelze považovat ani za stavbu, kterou by územní plán pro dané území připouštěl. Uvedené závěry správních orgánů stěžovatel konkrétně nezpochybňuje. Ani v kasační stížnosti relevantně netvrdí a nedokládá, že by předmětná stavba byla stavbou určenou pro tělovýchovu a sport, popř. že by splňovala podmínky stanovené územním plánem.

[14] Nejvyšší správní soud dodává, že předmětné posouzení neshledává formalistickým. Správní orgány (a návazně i krajský soud) důkladně zkoumaly povahu a účel dané stavby a touto optikou pak posuzovaly i souladnost s územním plánem. Jejich odůvodnění je úplné a přesvědčivé (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013 - 43, ze dne 10. 4. 2015, č. j. 4 As 260/2014 - 23, ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37). Pokud pak zákon ukládá stavebníkovi v řízení o dodatečném stavebním povolení prokázat, že stavba *není umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací*, nelze souhlasit s tím, že by se správní orgán měl zaměřit i na možnou budoucí změnu územního plánu, či možnou budoucí změnu stavby. Podle ustálené judikatury správních soudů je pro účely vydání rozhodnutí ve stavebním řízení rozhodující skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí a nikoliv stav budoucí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37, ze dne 26. 11. 2020, č. j. 8 As 167/2019 - 44). Např. v posledně uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že: „*Jestliže stěžovatel namítá, že v době, kdy se stavbou započal, byla v souladu s tehdy účinným územním plánem a nový územní plán by neměl být aplikován*“

pokračování

retroaktivně, je třeba uvést, že s danou námitkou se již zcela dostatečně vypořádal krajský soud. V tomto ohledu lze pouze zopakovat, že správní orgány rozhodují na základě skutkového a právního stavu platného v době vydání rozhodnutí, nikoli v době podání žádosti, což se týká i územního plánu, z nějž při rozhodování vychází (viz rozsudky ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011-316, a ze dne 26. 2. 2015, č. j. 7 As 261/2014 - 42). Výklad stěžovatele by vedl k nutnosti povolit v řízení o dodatečném povolení stavby jakoukoliv stavbu, a to i tu, která v době rozhodování správních orgánů odporuje územnímu plánu. Stačilo by tvrdit, že v budoucnu bude dosaženo souladnosti s územním plánem, resp. že dojde ke změně územního plánu. Právní úprava však takto koncipována není. Stejně tak nelze vycházet z možné budoucí změny stavby. Jak správně konstatoval krajský soud, správní orgány byly povinny posoudit stavbu z hlediska stavebníkem aktuálně zamýšleného účelu, kterým bylo nepochybně zázemí pro provozování autobazaru, což vyplynulo vedle tvrzení stěžovatele i z toho, že se stavba nacházela na ploše provozovaného autobazaru, jakož i z názvu stavby i z příložené dokumentace. V době rozhodování správních orgánů přitom z ničeho neplynulo, že by měl být provoz autobazaru ukončen, popř. zda a od kdy by stavba měla sloužit jinému účelu, než který byl uveden i v projektové dokumentaci. Na výše uvedených závěrech nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že stavba je umístěna v okrajové části pozemku; zabírá malou část prostoru určeného územním plánem k využití pro sport a rekreaci; že její příp. budoucí odstranění nezanechá žádné negativní důsledky atp. Jak již bylo výše uvedeno, předpokladem dodatečného povolení je prokázání toho, že stavba není umístěna v rozporu s územním plánem. Irelevantní je i doba existence stavby, doba jejího užívání atp. (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2015, č. j. 4 As 260/2014 - 23, ze dne 31. 8. 2010, č. j. 8 As 7/2010 - 99, ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 As 41/2006 - 78, atp.).

[15] V souvislosti s výše uvedeným soud dodává, že stavební úřad nemůže aplikovat na dodatečné povolení stavby, resp. její změny, mírnější kritéria, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Naopak v řízení o dodatečném povolení stavby je třeba zohlednit specifickou (abnormální) situaci, kdy předmětem povolovacího procesu je (dokončená) stavba provedená bez stavebního povolení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75). S ohledem na právě uvedené je třeba trvat na tom, aby žadatel v řízení o dodatečném povolení stavby bezesbytku prokázal splnění všech podmínek, za kterých by bylo lze vydat povolení v klasickém řízení (řízení o povolení stavby). Postup v rozporu s právem (nepodání žádosti o řádné povolení) přitom nezakládá legitimní očekávání stavebníka pro případné řízení ve věci dodatečného povolení. Příp. negativní důsledky je třeba klást k tíži stavebníka (srov. vedle výše uvedené judikatury i např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014 - 36). V dané věci se jedná zejména o následek spočívající ve změně územního plánu před rozhodnutím o žádosti o dodatečné stavební povolení a nemožnost následného povolení stavby.

[16] Pokud pak stěžovatel poukazoval na nečinnost správních orgánů, konstatuje soud, že v daném řízení není posuzována nečinnost správních orgánů při vydávání rozhodnutí. Žaloba směřovala proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Proti příp. nečinnosti správních orgánů přitom poskytuje právní úprava efektivní ochranu - viz § 80 správního řádu a § 79 a násl. s. ř. s. Z konstantní judikatury pak vyplývá, že samotné nedodržení lhůty pro vydání správního rozhodnutí nelze považovat za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Příp. nečinnost správního orgánu při vydávání rozhodnutí, resp. nedodržení pořádkových lhůt nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, pro kterou by bylo třeba přistoupit k jeho zrušení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37, ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, ze dne 27. 8. 2013, č. j. 1 Ans 11/2013 - 51, ze dne 12. 5. 2005, č. j. 6 Azs 283/2004 - 80, ze dne 9. 8. 2017, č. j. 5 Azs 151/2017 - 23, atp.). Za spekulativní lze

považovat tvrzení, že využití prostředků ochrany proti nečinnosti by vedlo jen k prodloužení daného řízení.

[17] Nejvyšší správní soud neshledává nezákonnou ani argumentaci k námitce poukazující na nutnost zohlednění kolaudačního rozhodnutí pro provoz dřívějšího autobazaru, resp. dříve povolené stavbě „karavanu.“ Jak správně uvedl krajský soud, ze stavebního povolení z roku 1994, resp. z kolaudačního rozhodnutí z téhož roku vyplývá, že stavba „Autobazar“ na pozemku parc. č. X v k. ú. K. obsahovala mj. karavan sloužící jako sociální zázemí pro personál. Poté, co byl karavan obsahující sociální zázemí pro personál odstraněn a provedena nynější stavba provozní buňky bez příslušného povolení stavebního úřadu, nelze již odkazovat na dřívější kolaudační rozhodnutí pro takovou odstraněnou stavbu. Následná realizace odlišné (nepovolené) stavby pak nezakládá ani legitimní očekávání jejího povolení. *„Je nutno zdůraznit, že stěžovatelé stavbu provedli bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného stavebním zákonem. Pro danou stavbu tedy nikdy neexistovalo pravomocné územní rozhodnutí nebo stavební povolení. Proto správní orgány postupovaly správně, když posuzovaly soulad povolované stavby s novým územním plánem, tedy podle skutkového a právního stavu platného ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37).

[18] Ani na základě žádné další stížní argumentace kasační soud nehledal důvod ke zrušení rozsudku. S argumentací obsaženou v rozsudku krajského soudu se plně ztotožnil, v důsledku čehož nemohl shledat případnou polemiku stěžovatele s ní. Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal ani existenci žádné vady, ke které je třeba přihlížet ex offio (viz např. § 109 s. ř. s.)

[19] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[20] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. září 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu