



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **R. B.**
zastoupený obecným zmocněncem O. K.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 10. 2017, č. j. KUZZL 66089/2017, sp. zn. KUSP 52167/2017 ÚP-Ha,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou doručitou ke zdejšímu soudu dne 6. 12. 2017 domáhá zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 2. 10. 2017, č. j. KUZZL 66089/2017, sp. zn. KUSP 52167/2017 ÚP-Ha rozhodnutí, které mu předcházelo [rozhodnutí Městského úřadu x (dále také jen „stavební úřad“) ze dne 23. 3. 2017, č. j. MUZO 1212/2017MIK, sp. zn.

SU/605/2009/SÚ-MIK]. Tímto rozhodnutím bylo žalobci podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) nařízeno odstranění stavby „*Maringotka bílé barvy včetně zastřešení, suché WC*“ umístěné na pozemku p. č. x v k. ú. x.

II. Shrnutí žaloby

2. Žalobce namítá, že pozemek, na kterém je jeho stavba umístěna, se nachází v lokalitě, o níž se dlouhodobě jedná jako o území, na němž hodlá město x dosáhnout změny územního plánu tak, aby zde bylo možno budovat rekreační objekty pro individuální i hromadnou rekreaci.
3. Žalobce připouští, že stávající územně-plánovací dokumentace umožňuje stavebnímu úřadu nařídit odstranění staveb nacházejících se v dané lokalitě, nicméně se jedná o stavby, které zde existují desítky let na pozemcích ve vlastnictví vlastníků staveb nebo na pozemcích řádně pronajatých (stavby jsou zde umístěny se souhlasem pronajímatelů - vlastníků pozemků, na základě platných nájemních smluv).
4. Podle žalobce probíhající změna územních plánů obce x a města x nedává jednoznačné stanovisko, kdy bude problematika dotčeného území vyřešena. Územní plány odůvodňují stavební uzávěru těžbou štěrkopísku. Tato těžba však již byla ukončena, pozemky jsou rekultivovány a těžební společnosti s umístěním staveb pro rekreaci souhlasí. Navíc pozemek, na kterém je stavba umístěna, je územním plánem v rozporu se skutečností označen jako vodní plocha.
5. Žalobce poukazuje na to, že dne 20. 10. 2016 byl předložen návrh na změnu územního plánu obce x, neboť byla podána žádost o zrušení dobývacího prostoru. Zastupitelstvo obce schválilo pořízení změny územního plánu. V souvislosti s plánovanou změnou nechal Krajský úřad Zlínského kraje vypracovat územní studii „ÚS 3“, která rozčleňuje území štěrkopískových jezer do tří zón (v jedné z nich má být umístění staveb pro individuální rekreaci připuštěno). Podle žalobce tak probíhají jednání o změně územního plánu, v důsledku níž by došlo k povolení rekreačních objektů.
6. Podle žalobce je jedním z důvodů, pro který stávající územní plán neumožňuje vydat příslušná stavební povolení na rekreační stavby, skutečnost, že nebyla splněna podmínka, aby do konce roku 2006 byla vodoprávnímu úřadu předložena studie využití vodních ploch v dobývacím prostoru po ukončení těžby, která byla stanovena v „opatření obecné povahy - rozhodnutí odboru životního prostředí Městského úřadu Uherské Hradiště ze dne 16. 6. 2006“. Vzhledem k tomu vodoprávní úřad vydal rozhodnutí ze dne 25. 11. 2016, kterým uložil SVK, a.s. předložit návrh na změnu ochranného pásma vodního zdroje x do 31. 12. 2017.
7. Žalovaný pochybil, neboť celou věc posuzoval podle stávající územně-plánovací dokumentace, která neodpovídá realitě. Žalobce již v odvolání proti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o dodatečné povolení stavby žádal, aby bylo vyčkáno na výsledek projednání připravovaných změn územních plánů dotčených obcí (x i x). Obě obce podle žalobce vnímají pozitivně možnost rekreace v okolí jezer. Žalobce tak má za to, že nebylo namístě zamítnout žádost o dodatečné povolení stavby. Stavební úřad měl řízení o dodatečném povolení stavby přerušit a vyčkat na řešení na výsledek projednání chystaných změn územních plánů, na „definitivní územně-plánovací dokumentaci“.
8. Žalobce tedy navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí stavebního úřadu zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný je toho názoru, že žalobní námitky směřují spíše proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby a v řízení nyní posuzovaném nemají již místo. Podle žalovaného dosud nebyla podána žádost o zrušení dobývacího prostoru. Žalovaný také zdůrazňuje, že předmětná stavba žalobce je umístěna na pozemku, který se nachází v k.ú. x, obec x, přičemž pro obec x žádná změna územního plánu, která by se dané lokality dotýkala, projednávána není a žádná taková změna není ani navrhována. Pokud jde o žalobcem zmiňovanou územní studii „ÚS 3“, tak se podle žalovaného nejspíše jedná o územní studii „Využití ploch uvolněných po těžbě štěrkopísku – x“. Potřeba této studie byla stanovena Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje. Tato studie podle žalovaného neslouží pro rozhodování stavebního úřadu. Žalovaný poukazuje také na to, že podle územního plánu pro obec x ze dne 27. 12. 2012 je pozemek, na kterém je umístěna předmětná stavba, součástí plochy WT – vodní plochy a toky, kde nelze stavbu pro individuální rekreaci umístit.
10. Žalovaný tedy navrhl žalobu zamítnout.

IV. Posouzení věci soudem

11. Ve věci proběhlo dne 10. 12. 2019 jednání před Krajským soudem v Brně. Žalobce, jeho zástupce i žalovaný byli k jednání řádně a včas předvoláni. Žalobce a jeho zástupce se nedostavili bez omluvy, žalovaný svou neúčast omluvil, o odročení jednání nežádal. Jednání tedy proběhlo v jejich nepřítomnosti.
12. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
13. Zdejší soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
14. Je napadeno rozhodnutí, jímž bylo pravomocně nařízeno odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Podstatou sporu je právní otázka, zda měl správní orgán, v daném řízení stavební úřad, přerušit řízení o odstranění stavby s ohledem na údajně probíhající změnu územního plánu obce x, případně s ohledem na budoucí možnou změnu územního plánu obce x.
15. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
16. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení o zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění 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. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až § 115 tohoto zákona; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109 tohoto zákona, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85 tohoto zákona. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

17. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona platí, že stavbu uvedenou v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že 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, není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje a není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.
18. Z výše citované právní úpravy je zřejmé, že řízení o dodatečném povolení stavby stavební zákon konstruuje jako řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy samostatným řízením v rámci řízení o odstranění stavby. Prostřednictvím řízení o dodatečném povolení stavby je možné zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu, nebo stavby postavené bez takového rozhodnutí či opatření. V tomto řízení stavební úřad posuzuje, zda jsou splněny podmínky pro to, aby byla stavba dodatečně povolena. Naopak v řízení o odstranění stavby stavební úřad posuzuje pouze to, zda je stavba provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a zda stavba nebyla dodatečně povolena; mimo rámec předmětu řízení o odstranění stavby se proto ocitají námitky, které mohli žalobci uplatňovat v řízení o dodatečném povolení stavby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.9.2017, č.j. 5 As 90/2017-22).
19. V daném případě žalobce žádost o dodatečné povolení stavby podal a jeho žádost byla pravomocně zamítnuta. Proti tomuto rozhodnutí však žalobce žalobu, kterou by mohl zdejší soud projednat, nepodal. Učinil tak až současně se žalobou proti rozhodnutí, jímž bylo nařízeno odstranění stavby, tedy po uplynutí lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí o jejím dodatečném nepovolení. Soudu tedy nezbylo, než ji usnesením ze dne 20. 11. 2019, č.j. 29A 203/2019-31 odmítnout jako opožděnou.
20. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o odstranění stavby lze zkoumat pouze to, zda stavba, která má být odstraněna, byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním a zda stavba nebyla dodatečně povolena.
21. Žalobce ale nic takového nenamítá. Netvrdí, že by předmětná stavba, které má být odstraněna, disponovala odpovídajícím rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu, ani netvrdí, že by

byla stavba dodatečně povolena. Žalobce nenamítá ani to, že se nejedná o stavbu ve smyslu stavebního zákona, která nevyžaduje žádné povolení či opatření stavebního úřadu. Žalobce pouze namítá, že se jedná o stavbu, které se v dané lokalitě nachází již desítky let (aniž by to doložil), a že s ohledem na změnu v území a plánovanou budoucí změnu územního plánu měl žalovaný řízení o dodatečném povolení stavby přerušit a vyčkat vydání nového územního plánu.

22. Žalobce tedy svoje námitky nesměřuje proti rozhodnutí o odstranění stavby, nýbrž proti rozhodnutí o žádosti o dodatečné povolení stavby, neboť v tomto řízení stavební úřad posuzuje soulad stavby s územním plánem. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby je soud oprávněn posuzovat, zda stavební úřad správně posoudil soulad stavby s územním plánem a zda zohlednil případnou plánovanou změnu územního plánu. Takovou žalobu, kterou by mohl soud věcně projednat, však žalobce včas nepodal a nedal tak soudu možnost se těmito námitkami zabývat. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o nařízení odstranění stavby k tomu soud oprávněn není. Soud totiž není oprávněn v řízení o žalobě přezkoumávat jiná rozhodnutí než ta, která jsou předmětem žaloby (v daném případě tedy pouze rozhodnutí o nařízení odstranění stavby). Soud tak není oprávněn posuzovat, zda stavební úřad postupoval v řízení o dodatečném povolení stavby v souladu se zákonem či nikoli. Byť by stavební úřad v řízení o dodatečném povolení stavby skutečně pochybil, neměla by tato skutečnost žádný vliv na zákonnost nyní napadeného rozhodnutí o nařízení odstranění stavby. Uvedená skutečnost je důvodem k zamítnutí žaloby.
23. Soud však přesto považuje za vhodné vyjádřit se i k žalobním námitkám směřujícím proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.
24. Pokud žalobce namítal, že stavební úřad pochybil, jestliže řízení o dodatečném povolení stavby nepřerušil, soud konstatuje, že k takovému postupu nebyl důvod. Přestože podle § 64 odst. 2 správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením přeruší na požádání žadatele, tuto povinnost nelze dovozovat vždy, bez ohledu na situaci, v níž je požadavek ve smyslu § 64 odst. 2 správního řádu uplatňován. Typicky nemá správní orgán povinnost řízení přerušit v případě, kdy zjistí, že (podle aktuálního právního a skutkového stavu, ohledně něhož ani nemá v dohledné době dojít ke změně ve prospěch účastníka řízení – žadatele) žádosti není možné vyhovět a že je namístež ji bez dalšího dokazování zamítnout (viz rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 5A 267/2010-36 ze dne 19.1.2015). Jestliže stavební úřad po podání žádosti o vydání dodatečného stavebního povolení ke stavbě, která nebyla povolena „řádně“, zjistil, že stavba je umístěna v dobývacím prostoru, v ochranném pásmu vodního zdroje a v rozporu s územním plánem, aniž by změny správních aktů, z nichž tato vymezení vyplývala, byly v pokročilé fázi jejich eventuálního přijetí, k přerušení řízení nebylo důvodu. Soud by nepovažoval za srozumitelnou aplikaci práva (konkrétně § 64 odst. 2 správního řádu), pokud by řízení o dodatečném povolení stavby (tedy stavby, jež měla být povolována především v „řádném“ řízení o vydání stavebního povolení) bylo na žádost stavebníka na relativně nekonečnou dobu přerušeno z toho důvodu, že by v budoucnu eventuálně mohlo dojít ke změně právního rámce, který v době vedení řízení o dodatečném povolení stavby, její dodatečné povolení neumožňuje.
25. Stavba byla postavena bez stavebního povolení. Je v principu nerozhodné, kdy se tak stalo. Stavba postavená bez stavebního povolení má být 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 (obdobně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č.j. 10 Ca 220/2004-26). Důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese vlastník takové stavby (stavebník); je tedy na něm, aby v řízení o dodatečném povolení stavby naplnění podmínek prokázal (kupř. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, č.j. 6 As 43/2004-101), aniž by mu mělo být poskytováno jakékoli dobrodiní vyčkávání pro něj eventuálního příznivějšího právního stavu. Právým cílem žádosti o přerušování řízení v situaci, jaká je dána v nyní posuzované věci, je získání neoprávněné výhody stavebníka oproti stavu, v němž měl stavebník o povolení stavby žádat (v „řádném“ řízení) i v němž o dodatečné povolení stavby nakonec žádal; proto nebylo namístež řízení přerušovat (*mutatis mutandis* rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 5 Ca 117/2009-39 ze dne 9. 1. 2013). Nepřerušil-li tedy stavební úřad řízení a rozhodl-li o žádosti žalobce bez vyčkávání na možné budoucí změny územního plánu, pak podle soudu nepochybil.

26. Tím spíše nebyl důvod pro přerušování řízení o odstranění stavby, neboť pro toto řízení je změna územního plánu zcela nepodstatná. Došlo-li by během řízení o odstranění stavby skutečně ke změně územního plánu, event. pokud by taková změna byla již „na spadnutí“, mohl by žalobce podat novou žádost o dodatečné povolení stavby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č.j. 6 As 230/2015-34). V rámci těchto řízení by stavební úřad byl povinen posoudit novou žádost o dodatečné povolení stavby a při tom zohlednit nový územní plán. Tomu by nebránila ani skutečnost, že stavební úřad o žádosti o dodatečné povolení stavby v řízení o odstranění stavby již jednou rozhodl, neboť na negativní rozhodnutí o žádosti nelze nahlížet jako na překážku věci pravomocně rozhodnuté (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č.j. 5 As 122/2016-36). K ničemu takovému však v daném případě nedošlo, neboť žalobce novou žádost nepodal a k žádné změně územního plánu v dotčené lokalitě nedošlo.
27. Pokud se žalobce dovolává toho, že dne 15. 12. 2016 obec x schválila pořízení změny územního plánu na zasedání zastupitelstva, je třeba uvést, že předmětné stavby se nenacházejí v katastru obce x, nýbrž v katastru města x. Ani žalobce přitom nenamítá, že by město x jakoukoli změnu územního plánu v rozhodnou dobu připravovalo.
28. Pokud žalobce odkazuje na možný vliv eventuální budoucí změny územně plánovací dokumentace na aktuální situaci, v níž bylo o jeho žádosti rozhodováno, je třeba poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č.j. 3 As 35/2015-32, podle něhož nepřihlédne-li správní orgán v rozhodnutí o odstranění a dodatečném povolení stavby ke schválenému zadání změny územního plánu, která se týká území, na němž je taková stavba umístěna, nejedná se bez dalšího o vadu řízení, pro kterou by bylo namístež takové rozhodnutí správního orgánu zrušit (§ 76 odst. 1 a § 78 odst. 1 s.r.s.). V daném případě navíc pro město x žádná změna aktuálně připravována nebyla a stavební úřad tedy ani neměl co zohledňovat.
29. Pokud jde o studii „Využití ploch uvolněných po těžbě štěrkopísku – x“, kterou soud doplnil dokazování, nelze ji pokládat za významnou z pohledu jakéhokoli vyčkávání na případné děje následující, jež by měly rozhodnutí stavebního úřadu oddalovat. Tato studie nabízí jedno z možných řešení využití daného území, avšak přímo neslouží pro rozhodování stavebního úřadu.
30. Stavebnímu úřadu ani žalovanému nelze, z pohledu obecnější spravedlnosti, vytýkat ani to, že by snad se svým rozhodováním „spěchali“ proto, aby v mezidobí nedošlo ke změně právního rámce, která by nakonec pro žalobce byla příznivá a dodatečné povolení stavby umožňovala. Stavební úřad ani žalovaný nerozhodovali za situace, kdy by jakákoli taková změna byla „na spadnutí“, ani následný vývoj po vydání napadeného rozhodnutí neukazuje, že by postupem času měla stavba podmínky především územního plánování začít splňovat. Žádný takový vývoj po vydání rozhodnutí ostatně žalobce ani netvrdil.

31. Na shora uvedeném nic nemůže změnit ani námitka, že jsou pozemky v územním plánu nesprávně vyznačeny jako vodní plocha. Tato námitka totiž rovněž nesměruje proti napadenému rozhodnutí, nýbrž proti územnímu plánu z roku 2012.
32. Žalovanému tedy nelze vytkat jakoukoli nezákonnost při vydávání napadeného rozhodnutí ani jakoukoli obecnou nekorektnost ve vztahu k žalobci, jež by mohla alespoň nepřímou atakovat jeho subjektivní veřejná práva. Soud neshledal ani žádné mimořádné důvody, pro které by, i přes povinnost přezkoumávat napadené rozhodnutí podle skutkového a právního stavu, jaký byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), měl – pro dosažení obecné spravedlnosti pro žalobce napadené rozhodnutí rušit s ohledem na aktuální skutkový a právní stav v době svého rozhodování.

V. Závěr a náklady řízení

33. Vzhledem k uvedenému soud shledal žalobu nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl
34. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, jejich náhradu ostatně žalovaný ani nepožadoval.

Poučení :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 10. prosince 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu