



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. v právní věci

žalobce: **JUDr. F. Š.**
bytem V G. 1636, K.

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 27. 4. 2017, č.j. KUZL 26002/2017, sp. zn. KUSP 16419/2017 ÚP-Ha,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, č.j. KUZL 26002/2017, sp. zn. KUSP 16419/2017-

ÚP-Ha, ze dne 27.4.2017 a rozhodnutí, které mu předcházelo (rozhodnutí stavebního úřadu v Uherském Ostrohu č.j. MUUO283/2017MIK ze dne 17.1.2017).

I. Podstata věci

2. Žalobce podal dne 11.11.2015 návrh na zahájení správního řízení ve věci dodatečného povolení stavby „Chatka ze dřeva o rozměrech cca 7,0 m x 5,5 m a chatky 4,5 m x 3,5 m“ na svém pozemku parc. č. x v k.ú. x, obec x. Už v tomto podání a následně i v podání ze dne 11.11.2016 vyjadřoval své přesvědčení vyčkat s rozhodnutím o jeho žádosti s ohledem na existující a správnímu orgánu I. stupně předložený „Návrh na změnu územního plánu“; správní orgán měl podle žalobce rozhodnout o jeho žádosti o dodatečné povolení stavby až na základě „konečné podoby územně plánovací dokumentace“. Stavební úřad v Uherském Ostrohu jako správní orgán I. stupně však s rozhodnutím nevyčkal a žádost o dodatečné povolení stavby zamítl. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které žalovaný rozhodnutím č.j. KUZL 26002/2017, sp. zn. KUSP 16419/2017-ÚP-Ha, ze dne 27.4.2017 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalobce proti tomuto rozhodnutí nyní brojí žalobou.

II. Shrnutí žaloby

3. Žalobce v žalobě namítá, že správní orgán I. stupně pochybil, když nevyhověl žádosti žalobce ze dne 11.11.2016 o přerušení řízení dle § 64 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), o dodatečné povolení stavby, k níž žalobce přiložil „Návrh na změnu územního plánu“, a žádost o dodatečné stavební povolení stavby zamítl s poukazem na stávající právní a skutkový stav. Podle žalobce bylo třeba řízení o dodatečné povolení stavby přerušit a vyčkat na definitivní územně plánovací dokumentaci, která teprve stanoví podmínky pro povolování staveb v dotčeném území. Žalobce sice uznal, že stávající územně plánovací dokumentace umožňuje stavebnímu úřadu stavbu nepovolit a zahájit řízení o odstranění stavby, na druhou stranu však uvedl, že stěžejním důvodem zákazu výstavby všech staveb mimo objekty vodárenské a těžební na území, jehož součástí je i pozemek žalobce včetně předmětných staveb, byla existence těžebního prostoru. Těžební prostor však již není aktivní a byl zrekultivován. Nesprávnost napadeného rozhodnutí tedy podle žalobce spočívá v posouzení jeho žádosti s ohledem na stávající územně plánovací dokumentaci, protože v době vydání rozhodnutí již probíhalo řízení o změně územního plánu obce x. Současně žalobce poukázal na skutečnost, že podnětem k pořízení změny územně plánovací dokumentace byla zpracovaná územní studie „Využití ploch po těžbě stěrkopísku – x“, která doporučuje v lokalitě dotčené dosavadní stavební uzávěrou realizaci staveb pro individuální i hromadnou rekreaci, k čemuž směřuje i skutečnost, že společnost DOBET s.r.o. již provedla rekultivaci daného prostoru a padlo tak jedno z omezení pro povolování staveb. Dle žalobce nebyly dány podmínky ani pro dodatečné povolení stavby, ani pro zamítnutí jeho žádosti; proto bylo třeba vyčkat na výsledek jednání o této změně územně plánovací dokumentace a přerušit řízení o dodatečném povolení stavby. Žalobce také namítl, že žalovaný se ve svém odůvodnění zcela nevypořádal s celým obsahem návrhu žalobce.

4. Žalobce tedy navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil. Na svém procesním postoji setrval žalobce po celou dobu řízení před zdejším soudem, i na jednání, které ve věci proběhlo.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

5. Žalovaný je toho názoru, že v daném případě byly důvody k zamítnutí žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby následující: stavba je umístěna v dobývacím prostoru x, č. ev. x, vyhlášeném rozhodnutím Ministerstva stavebnictví č.j. 0224/64 ze dne 20.7.1965, ve znění změny provedené rozhodnutím Obvodního báňského úřadu v Ostravě zn. 3246/2004-465/Ing. Ko/No ze dne 18.5.2004, stavba je umístěna v ochranném pásmu II. stupně vodního zdroje x stanoveném rozhodnutím bývalého Okresního národního výboru Uherské Hradiště č.j. Vod 974/85 ze dne 28.8.1985, ochranné pásmo II. stupně vodního zdroje x, které bylo změněno rozhodnutím Městského úřadu Uherského Hradiště, odboru životního prostředí, č.j. ŽP 22473/2006/Č ze dne 16.6.2006, ve znění rozhodnutí o odvolání vydaného Krajským úřadem Zlínského kraje, odborem životního prostředí a zemědělství, č.j. KUZL 68315/2006 ze dne 8.11.2006, přičemž stavba je umístěna v rozporu s podmínkami stanovenými uvedeným rozhodnutím a současně je stavba umístěna v rozporu s územním plánem platným pro dané území, tj. územním plánem obce xze dne 25.6.2015, který nabyl účinnosti ode dne 14.7.2015.
6. K argumentaci žalobce, že řízení o dodatečném povolení stavby mělo být přerušeno do doby přijetí konečné podoby územně plánovací dokumentace, žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.12.2015 ve věci sp. zn. 3 As 35/2015, pode kterého „...pro posouzení nastíněné sporné právní otázky (tj. zda správní orgány mají v řízení o dodatečném povolení stavby přiblídnout k připravované změně územního plánu, nebo zda mají vycházet toliko z územně plánovací dokumentace účinné v době jejich rozhodování) nelze stanovit jednoznačné obecnější pravidlo, na základě kterého by bylo možno přesně určit, jak má postupovat stavební úřad v řízení o odstranění stavby (resp. v řízení o dodatečném stavební povolení stavby), pokud současně probíhá proces pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající na též lokalitu, kde se dodatečně povolovaná stavba 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 institutu přerušení řízení a vyčkání výsledku řízení o změně územního plánu...“. Jelikož v daném případě obec x schválila pořízení změny územního plánu na zasedání zastupitelstva dne 15.12.2016 a dne 9.2.2017 pak proběhlo na dané obci jednání, jehož předmětem bylo pořízení změny č. 1 územního plánu obce x, přičemž obec prozatím pouze shromažďuje podklady pro zadání změny územního plánu obce x, jedná se o počáteční fázi zpracování změny územního plánu této obce, a tedy se nemůže dle žalovaného v daném případě jednat o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu pro řízení o dodatečném povolení této stavby. Současně žalovaný uvedl, že pokud jde o zpracování studie „Využití ploch uvolněných po těžbě stěrkopísku – x“, pak potřeba této studie byla stanovena Zásadami územního rozvoje Zlínského kraje a jejím cílem bylo prověření změn využití daného území a zda dané území je nutno řídit prostřednictvím

zásad územního rozvoje nebo zda lze území koordinovat prostřednictvím územních plánů jednotlivých obcí. Tato studie sice prokázala, že prověřované záměry lze úspěšně hájit a prosadit v územních plánech zainteresovaných obcí, přičemž studie nabízí jedno z možných řešení využití daného území, avšak přímo tato studie neslouží pro rozhodování stavebního úřadu. Žalovaný také uvedl, že v obci x se nacházejí plochy, ve kterých je rozhodování o změnách území podmíněno zpracováním územní studie spolu se stanovením podmínek pro jejich pořízení a přiměřené lhůty pro vložení dat o nich do evidence územně plánovací činnosti, a dodal, že v území této obce je vymezená plocha – území prostoru za železnicí, jejíž součástí je i pozemek parc. č. x v k.ú. x, přičemž využití této plochy je podmíněno pořízením územní studie, která doposud zaevidována není. Bez zpracování studie a vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti nelze v souladu s platným a účinným územním plánem obce x v této ploše předmětnou stavbu dodatečně povolit.

7. Žalovaný tedy navrhl žalobu zamítnout. I žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejšími soudem, i na jednání, které ve věci proběhlo.

IV. Posouzení věci

8. 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.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
9. 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.
10. Podstatou sporu v nyní posuzované věci je právní otázka, zda měl správní orgán, v daném řízení stavební úřad v Uherském Ostrohu, přerušit řízení o dodatečné povolení stavby, které bylo zahájeno na žádost žalobce, s ohledem na údajně probíhající změnu územního plánu obce x, na jejímž území se nacházejí stavby, o jejichž dodatečné povolení žalobce žádá.
11. Pokud jde o procesní aktivitu žalobce v průběhu správního řízení, podle zdejšího soudu podání ze dne 11.11.2015, jímž bylo zahajováno řízení o dodatečné povolení stavby, a především podání ze dne 11.11.2016, v němž byl správní orgán I. stupně upozorňován na existující „Návrh na změnu územního plánu“, je svým obsahem návrhem na přerušování řízení; žalobce sice explicitně nežádal o to, aby řízení bylo přerušeno, smysl jeho podání je však zřejmý: podle žalobce měl správní orgán I. stupně vyčkat na projednání „Návrhu na změnu územního plánu“.
12. K přerušování řízení však nebylo důvodu. Přestože podle § 64 odst. 2 správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením přerušuje na požádání žadatele, takovou povinnost správního orgánu nelze dovozovat vždy (automaticky) 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 namístě ji bez dalšího dokazování zamítnout (mutatis mutandis rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 5A 267/2010-36 ze dne 19.1.2015). Jestliže správní orgán I. stupně po podání žádosti o vydání dodatečného stavebního povolení ke stavbě, která nebyla povolena „řádně“, zjistil, že stavba je umístěna v dobývacím prostoru, že je umístěna v ochranném pásmu vodního zdroje a že je umístěna v rozporu s územním plánem, aniž by změny správních aktů, z nichž vymezení dobývacího prostoru, ochranného pásma vodního zdroje či podmínek územního plánování vyplývalo, byly v pokročilé fázi jejich eventuálního přijetí, k přerušení řízení nebylo důvodu. Zdejší soud by nepovažoval za srozumitelnou aplikaci práva (konkrétně § 64 odst. 2 správního řádu), aby řízení o dodatečném povolení stavby (tedy stavby, jež měla být povolována především v „řádném“ řízení o vydání stavebního povolení), mohlo být k žádosti (případně k libovolně se řetězícím žádostem) stavebníka na relativně nekonečnou dobu přerušeno z toho důvodu, že by v budoucnu eventuálně mohlo dojít ke změně právního rámce, který nyní, v době vedení řízení o dodatečném povolení stavby, její dodatečné povolení neumožňuje.

13. Stavba byla postavena bez stavebního povolení. Nestalo se tak v době živelné výstavby před několika desítkami let (jako v případě jiných podobných staveb na témže území, které podle žalobce vznikaly „v sedmdesátých letech minulého století“), nýbrž „cca před deseti lety“, jak u jednání soudu nesporně tvrdili žalobce i žalovaný, tj. v době jasného a obecně respektovaného právního rámce, podle něhož, jednoduše řečeno, nejprve je třeba stavbu povolit a poté může dojít k její realizaci. 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 („možná“) příznivějšího právního stavu. Pravým cílem žádosti o přerušení 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 namístě řízení přerušovat (mutatis mutandis rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 5 Ca 117/2009-39 ze dne 9.1.2013). Nepřerušil-li tedy správní orgán I. stupně řízení a rozhodl-li o žalobcově žádosti bez vyčkávání na možné budoucí změny územního plánu, pak podle zdejšího soudu nepochybil.
14. Ze správního spisu i z nesporného tvrzení účastníků řízení vyplývá, že dne 15.12.2016 obec x schválila pořízení změny územního plánu na zasedání zastupitelstva a následně dne 9.2.2017 proběhlo v obci jednání, jehož předmětem bylo pořízení změny č. 1 územního plánu x, přičemž změna se týká lokality, jejíž součástí je pozemek parc. č. x v k.ú. x s předmětnými stavbami. Veškeré úvahy o případné změně územně plánovací

dokumentace obce x, již se žalobce dovolává, se ke dni rozhodnutí správního orgánu I. stupně nacházely v počáteční fázi, vůbec nebylo možno předvídat další vývoj řízení o návrhu na změnu územně plánovací dokumentace, natož aby se přijetí změny v dohledné době jevilo jako pravděpodobné, a současně se nejednalo pro správní orgán I. stupně o předběžnou otázku ve smyslu § 57 správní řádu. Žalobce (stavebník) jasně nesplňoval podmínku pro dodatečné povolení stavby, což sám ostatně ani nerozporuje, a nebylo-li možné předjímat výsledek řízení o návrhu na změnu územně plánovací dokumentace, tudíž ani její změnu, či podobu změny, která by v posuzované věci mohla ovlivnit postoj správního orgánu I. stupně, nebylo důvodu k jakémukoli vyčkávání na děje budoucí a nebylo ani důvodu řízení o dodatečné povolení stavby přerušovat a rozhodnutí o žalobcově žádosti oddalovat.

15. Namítá-li žalobce v této souvislosti nedostatečné vypořádání žalovaného se všemi námitkami žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ani v tom mu zdejší soud zapravdu nedává. Žalovaný (str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí) věcně vypořádal žalobcův argument o možném vlivu eventuální budoucí změny územně plánovací dokumentace na aktuální situaci, v níž bylo o žalobcově žádosti rozhodováno, přičemž velmi přílehavě odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.12.2015, č.j. 3 As 35/2015-32, jehož závěry nadto na nyní posuzovanou věc i správně aplikoval. Žalovaný pro zdejší soud přezkoumatelně vyšel z toho, že pro posouzení otázky, zda měl správní orgán I. stupně v řízení o dodatečném povolení stavby přihlídnout k možné budoucí (připravované) změně územního plánu či nikoli, bylo třeba vyjít především z aktuálního stavu procesu pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající též na lokalitu, kde se dodatečně povolovaná stavba nachází, a srozumitelně odůvodnil, proč v nyní posuzované věci se veškeré možné budoucí změny územně plánovací dokumentace nacházejí v rané fázi, kdy se teprve shromažďují podklady pro zpracování zadání změny územního plánu. Stejně tak srozumitelně se žalovaný vyjádřil ke studii „Využití ploch uvolněných po těžbě stěrkopísku – x“; tu připustil, že studie prokázala, že prověřované záměry lze úspěšně hájit a prosadit v územních plánech, ale zřetelně vyšel z toho, že studie nabízí jedno z možných řešení využití daného území, avšak přímo tato studie neslouží pro rozhodování stavebního úřadu, a tedy ani tuto studii nepokládal za významnou z pohledu jakéhokoli vyčkávání na případné děje následující, jež by měly rozhodnutí správního orgánu I. stupně oddalovat. Dospěl-li pak žalovaný na základě těchto úvah k závěru, že stavba žalobce je umístěna v rozporu s konkrétními podmínkami platnými pro dané území, a proto byla žádost o dodatečné povolení stavby správně zamítnuta, jde rovněž o závěr přezkoumatelný a nadto i zákonný.
16. Postupu správního orgánu I. stupně 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. Správní orgán I. stupně ani žalovaný vskutku nerozhodovali za situace, kdy by jakákoli taková změna byla „na spadnutí“, nadto ani následný vývoj po vydání napadeného rozhodnutí neukazuje, že by postupem času měla stavba podmínky především územního plánování začít splňovat. Jak vyplynulo z dokazování u jednání soudu, podle vyjádření Obvodního báňského úřadu pro území

krajů Jihomoravského a Zlínského ze dne 16.1.2019 se pozemek p.č. x (pozemek žalobce) nadále nachází v dobývacím prostoru x ev. č. x, a v daném území nedošlo ke změně. Z vyjádření Městského úřadu Uherské Hradiště, odboru stavebního úřadu a životního prostředí, ze dne 17.1.2019 plyne, že s pořizováním změny územního plánu x, pokud jde o změnu dobývacího prostoru, nebylo dosud započato. Dokazováno bylo i veřejnou vyhláškou, návrhem opatření obecné povahy o stanovení změny ochranného pásma II. stupně vodního zdroje x, oznámením o zveřejnění návrhu opatření obecné povahy, výzvou k uplatnění připomínek nebo námitek, ze dne 29.1.2019, z níž vyplývá, že ve vztahu k „Zóně č. 1, obec x“, kde se nachází právě pozemek p.č. x (pozemek žalobce) je navrhováno využití území tak, že „je zakázáno umísťování a provádění staveb, včetně oplocení a jiných zařízení nesplňujících kritéria stavby (např. maringotky, karavany, automobilové přívěsy, včelíny, včelníky, plechové či boudy z jiného materiálu, dřevěné přístřešky, suché záchody, ohrady, hrazení apod.)“ s výjimkami, pod něž stavba žalobce nemůže spadat. Ani tento návrh, bez ohledu na to, zda vůbec, kdy a v jaké podobě bude přijat, a bez ohledu na to, že jde o návrh až z doby bezprostředně předcházející rozhodování zdejšího soudu, tak neobsahuje možnou změnu právního rámce, za něhož rozhodoval žalovaný, jež by mohla být pro žalobce jakkoli příznivější.

17. Žalovanému tedy nelze vytýkat jakoukoli nezákonnost při vydávání napadeného rozhodnutí ani jakoukoli obecnou nekorektnost ve vztahu k žalobci, jež by mohla alespoň nepřímou atakovat jeho subjektivní veřejná práva. Nadto zdejší 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.

18. Zdejší soud tedy shledal žalobu nedůvodnou a podle § 78 odst. 7 s.ř.s. ji zamítl.

V. Náklady řízení

19. Pokud jde o náklady řízení, o nich zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce úspěšným nebyl, právo na náhradu nákladů řízení tedy nemá. To by náleželo žalovanému, zdejší soud však nezjistil, že by žalovanému vznikly v řízení náklady převyšující náklady jeho jinak běžné úřední činnosti, a proto rozhodl tak, že žalovanému, ve věci úspěšnému, se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 31. ledna 2019

David Raus v.r.
předseda senátu