



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., v právní věci

žalobkyně: **A. H.**
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Francem
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 602 00 Brno

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. **E.ON Česká republika, s. r. o.**, IČO 25733591
sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, 370 92 České Budějovice

2. **obec K.**
sídlem K.24, PSČ x

3. **J. H.**
zastoupený advokátem Mgr. Pavlem Francem
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2016, č. j. JMK 17381/2016, sp. zn. S-JMK 162810/2015 OÚPSŘ

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 4. 2. 2016, č. j. JMK 17381/2016, sp. zn. S-JMK 162810/2015 OÚPSŘ, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 22 694,50 Kč, a to k rukám jejího advokáta Mgr. Pavla France do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Shora citovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání manželů H. [žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení 3.] a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Mikulov (dále též „stavební úřad“) ze dne 12. 11. 2015, č. j. MUMI 15038214, sp. zn. STZI/25238/2015/ONDO, o zamítnutí žádosti manželů H. o dodatečné povolení stavby „*oplocení*“ na jejich pozemku parc. č. xv katastrálním území K. (*pozn. soudu*: všechna níže v textu uváděná parcelní čísla se vztahují k pozemkům nacházejícím se v katastrálním území K., soud tedy dále nebude informaci o katastrálním území u jednotlivých parcelních čísel, vyjma nutných citací, uvádět). Důvodem zamítnutí žádosti byl rozpor s územním plánem obce; dotčený pozemek se nachází v lokalitě Z1, v níž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobkyně v první řadě shrnula skutkový stav a průběh předchozího řízení. Mimo jiné uvedla, že předmětný pozemek má s manželem ve společném jmění manželů. Stavba oplocení nezasahuje na sousední pozemky. Územní plán obce K. je na návrh žalobkyně ze dne 13. 3. 2015 přezkoumáván správními soudy v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud v Brně sice návrh zamítl, ale Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl o kasační stížnosti.
3. Žalobkyně namítla, že pokud správní orgány dospěly k závěru, že stavba oplocení je v rozporu s aktuálně platným územním plánem obce, nesprávně právně posoudily celkovou situaci v daném území. Dotčený pozemek se nachází v ploše Z1 s účelem využití „*bydlení v rodinných domech venkovské*“. Oplocení tvoří běžnou (mnohdy i nutnou) součást zahrad rodinných domů nejenom na venkově, proto je nutno chápat je jako integrální součást bydlení v rodinných domech. Stavba oplocení navíc nikterak nebrání využití daného území způsobem předpokládaným územním plánem, tj. výstavbě rodinných domů. Skutečnost, že stavba oplocení není v rozporu s územním plánem, vyplývá i z jeho textové části, kde jsou další podmínky využití území Z1.
4. Nutno přitom odmítnout argumentaci, podle které nelze rozhodnout o povolení předmětného oplocení do doby, než bude vypracována územní studie. Funkcí územní studie je prověření podmínek změn využití území. V daném případě však pro účely dodatečného povolení stavby oplocení nezáleží na tom, zda byla nebo nebyla vypracována územní studie. Stavba oplocení je totiž z pohledu využití daného území stavbou takového druhu a využití, že jejím dodatečným povolením a realizací nemůže v žádném případě dojít k ohrožení nebo omezení využití území podle způsobu uvedeného v územním plánu. Jde o stavbu tak malého rozměru a zastavěné plochy, která nemůže v žádném případě jakkoliv změnit či narušit využití plochy Z1 ve smyslu venkovského bydlení v rodinných domech. Samotná územní studie přitom nebude řešit, zda a kde může být umístěno oplocení, neboť jejím cílem a účelem není zabývat se takovouto mírou podrobnosti.

5. Navíc, i kdyby se vycházelo z názoru, že územní studie fakticky blokuje území jako stavební uzávěra, tak je potřebné poukázat na skutečnost, že stavební uzávěra omezuje nebo zakazuje stavební činnost pouze v nezbytném rozsahu. Stavba předmětného oplocení je však takového charakteru, že nenaruší využití dotčeného území.
6. Žalobkyně dále uvedla, že žalovaný se nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby z důvodu domnělého rozporu s územním plánem je předčasné a nepodložené. Ze strany Nejvyššího správního soudu totiž může dojít k úplnému zrušení regulace plochy Z1. Žalobkyně v řízení o zrušení opatření obecné povahy – územního plánu namítala nezákonné vymezení plochy Z1, a to i z důvodu, že zadání územní studie je zmatečné. V této souvislosti odvolatelé navrhli přerušení řízení o dodatečném povolení stavby. Žalovaný byl ve smyslu § 64 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, povinen tomuto návrhu vyhovět, což nejenom, že neučinil, ale ani tento svůj postup nikterak neodůvodnil.
7. Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného, jakož i stavebního úřadu, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 20. 5. 2016 předně uvedl, že stavba spočívá v kompletním oplocení pozemku nepravidelného obdélníkového tvaru. Oplocený pozemek se nachází v nezastavěné části obce a nenavazuje přímo na rodinný dům žalobkyně. Ze tří stran je oplocení provedeno z drátěného pletiva 20 x 10 cm a výšky 120 cm vsazeného na dřevěné kůly výšky 135 cm nad terén a ze západní strany je provedeno dřevěné hrazení z hranolů o výšce 110 cm nad terén. Stavba byla provedena bez příslušného rozhodnutí či opatření stavebního úřadu.
9. Námitkami týkajícími se souladu stavby s platným územním plánem se stavební úřad podrobně zabýval, žalovaný se ztotožnil se závěrem, že stavba je s tímto plánem v rozporu. Nelze souhlasit s názorem žalobkyně, že oplocení je integrální součástí bydlení v rodinných domech. V daném případě se jedná o pozemek, který se nachází v nezastavěné části obce, cca 80–90 m za rodinným domem žalobkyně. Mezi tímto pozemkem a uvedeným rodinným domem se nachází pozemky parc. č. x a x ve vlastnictví obce. V nezastavěném území lze, v souladu s jeho charakterem, umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro účely taxativně uvedené v stavebním zákoně s tím, že územně plánovací dokumentace může umístění takových staveb, zařízení a jiných opatření vyloučit, mj. také oplocení. Stavebník neprokázal soulad stavby s územně plánovací dokumentací.
10. Stavební zákon umožňuje v územním plánu uložit ve vybraných plochách nebo koridorech pořízení územní studie jako podmínku pro rozhodování o změnách v územích. Účelem je rozhodování odložit do doby, než bude provedeno podrobnější řešení území. Do doby pořízení územní studie nelze o změnách v území rozhodovat, územní studie blokuje využití území obdobně jako stavební uzávěra. Pro zpracování územní studie je stanovena přiměřená pětiletá lhůta, která v daném případě končí v roce 2019. Stavební úřad neměl jinou možnost, než žádost zamítnout.
11. Ustanovení § 64 správního řádu upravuje jak fakultativní, tak obligatorní přerušování správního řízení. V projednávané věci správní orgány neshledaly důvod pro přerušování řízení.

12. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobkyně

13. Žalobkyně v podání ze dne 14. 7. 2016 zdůraznila, že argumentace stavebního úřadu, na níž žalovaný poukázal, je nepřezkoumatelná. Překvapivý je pak nesouhlas žalovaného s tvrzením, že oplocení je součástí bydlení v rodinných domech, neboť se jedná o obecně známou skutečnost. Dotčený pozemek se nachází v zastavitelné ploše, nejedná se tak o nezastavěné území. I v nezastavěné ploše přitom lze stavět oplocení, nevylučuje-li to územně plánovací dokumentace, což je i případ územního plánu obce K.

V. Jednání před soudem

14. Při jednání dne 25. 4. 2018 žalobkyně setrvala na již dříve uplatněné argumentaci. Zdůraznila, že dotčená územní studie byla vydána v polovině roku 2016. Správní orgány přitom byly povinny řízení přerušit dle § 64 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně nejprve žádala o přerušení z důvodu řízení před krajským soudem, posléze kvůli řízení o kasační stížnosti, posléze by pak žádala o přerušení řízení do doby vydání územní studie. K poznámce žalovaného ve vyjádření k žalobě o nesplnění obecných požadavků na výstavbu pak dodala, že s touto výtkou nebyla nijak seznámena či v tomto ohledu jakkoli vyzývána.
15. Žalovaný se částečně ztotožnil s argumentací žalobkyně ohledně přerušení řízení, setrval však na svém závěru, že za podmínky vypracování územní studie nelze rozhodovat o umístování staveb.
16. Osoba zúčastněná na řízení 3. k věci konstatovala, že v případě odstranění předmětného oplocení se jí rozutečou tam chované ovce.
17. Soud podrobně konstatoval obsah správního spisu, jakož i připojeného spisu zdejšího soudu sp. zn. 67 A 3/2015. Dále s ohledem na § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), toliko konstatoval žalobkyni při jednání předložené listiny, a to územní studii „K. ÚZEMNÍ STUDIE – PLOCHA Z1“, vypracovanou společností Urbanistické středisko Brno, spol. s r. o., pod evidenčním číslem 215-001-676, s datem 12/2015, mapový podklad č. 2 k této územní studii *Hlavní výkres – urbanistické řešení*, a aktuální fotografie dotčeného oplocení. Naopak soud při jednání pořídil a k důkazu četl registrační list č. x, z něž zjistil, že předmětná územní studie byla schválena [srov. § 30 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] až dne 23. 6. 2016. Další, již dříve žalobkyni předložené listinné důkazy pak soud neprováděl, neboť byly obsahem správního spisu, popř. již byly čteny v rámci připojeného soudního spisu týkajícího se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.
18. Rozsudek soud vyhlásil dne 27. 4. 2018.

VI. Posouzení věci soudem

19. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí stavebního úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba je důvodná.

20. Předmětem soudního přezkumu je spor o posouzení žádosti žalobkyně a jejího manžela o dodatečné povolení stavby „*oplocení*“ na pozemku parc. č. x.
21. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Dne 15. 5. 2015 učinila obec K. podnět k odstranění nepovolených staveb na pozemcích parc. č. x [ovocný sad ve společném jmění manželů H.] a parc. č. x (zahrada ve vlastnictví České republiky). Po provedení kontrolní prohlídky zahájil stavební úřad z moci úřední řízení o odstranění staveb podle § 129 odst. 2 stavebního zákona. Jednalo se o stavby nazvané „*oplocení*“ na pozemku parc. č. x a dále „*kurník pro slepice*“ a „*hospodářská stavba včetně přístavků*“ na pozemku parc. č. x. Usnesením č. 383/2015 ze dne 17. 8. 2015 stavební úřad toto řízení přerušil, protože byly podány žádosti o dodatečné povolení uvedených staveb, ve vztahu k oplocení na pozemku parc. č. x tuto žádost podali manželé H. dne 27. 7. 2015.
22. Stavební úřad manžele H. nejprve vyzval k doplnění žádosti o dodatečné povolení předmětného oplocení o projektovou dokumentaci a závazná stanoviska dotčených orgánů, za účelem splnění výzvy přerušil řízení. Manželé k výzvě doložili projektovou dokumentaci oplocení a také sdělení orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, že nemá připomínky, dále souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a konečně souhlas osoby zúčastněné na řízení 1. se stavbou a činností v ochranném pásmu distribuční soustavy při splnění stanovených podmínek.
23. Na den 22. 10. 2015 svolal stavební úřad ústní jednání s ohledáním na místě samém. V reakci na to zaslala obec K. přípis (označený jako odvolání), v němž vyjádřila nesouhlas s dodatečným povolením oplocení. Sdělila, že dotčený pozemek se nachází v lokalitě Z1, k níž je u zpracovatele zadána územní studie; předpokládá se, že přes daný pozemek povede přístupová komunikace, žadatelé dlouhodobě nerespektují hranice a vlastnická práva k pozemku parc. č. x ve vlastnictví obce. Obec setrvala na požadavku odstranění stavby postavené bez povolení.
24. Závěr protokolu z ústního jednání konaného dne 22. 10. 2015 pak obsahuje zjištění stavebního úřadu o tom, že dotčená plocha se nachází dle platného územního plánu obce K. v lokalitě Z1, jedná se o plochu, ve které je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie, stavebník neprokázal soulad s územním plánem, žádost o dodatečné povolení stavby se zamítne. Posléze vydal stavební úřad dne 12. 11. 2015 shora uvedené rozhodnutí č. j. MUMI 15038214, sp. zn. STZI/25238/2015/ONDO, jímž žádost zamítl. Proti tomuto rozhodnutí se manželé H. odvolali, přičemž zejména neshledali rozpor s územním plánem obce. Navíc poukázali na řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu obce K.), pročež navrhli přerušení řízení o dodatečném povolení stavby dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Rozhodnutí stavebního úřadu též vytkli nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. O tomto odvolání rozhodl žalovaný dne 4. 2. 2016 v záhlaví tohoto rozsudku označeným rozhodnutím.
25. Pokud jde o předmětné oplocení, podle projektové dokumentace se jedná o oplocení pozemku parc. č. x, vlastníkem stavby je žalobkyně a její manžel, stavba slouží k ochraně majetku, je trvalá, plocha oploceného pozemku činí 2 681 m², část oplocení v délce 165,30 m je provedena z dřevěného laťování výšky 120 cm, další část v délce 53,10 m je provedena z drátěného pletiva s oky 20x10 cm s dřevěnými kůly průměru cca 15 cm a výšky 120 cm, pozemek je přístupný bránou z drátěného pletiva šířky 370 cm z pozemku parc. č. x (ve vlastnictví obce).

26. Dne 13. 3. 2015 (tedy ještě před podáním podnětu k zahájení řízení o odstranění staveb) podala žalobkyně společně s M. a J. M. návrh na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce K. schváleného usnesením zastupitelstva obce K. ze dne 30. 9. 2014, č. 23/4, které nabylo účinnosti dne 31. 10. 2014, v částech vymezujících koridor veřejného prostranství Z25, zastavitelnou plochu bydlení Z1 a plochu smíšenou nezastavitelného území sportovní K23. Zdejší soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2015, č. j. 67 A 3/2015-93, tento návrh zamítl, což žalobkyně napadla kasační stížností (tuto skutečnost v nyní projednávané věci žalobkyně uvedla jak v odvolání, tak poté i v žalobě). Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 4. 2016, č. j. 4 As 149/2015-98 (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), tuto kasační stížnost zamítl.
27. Pro posouzení nynější věci je třeba vyjít z následující právní úpravy. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena. Podle § 129 odst. 2 téhož zákona 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; ohledání na místě je povinné. Konečně podle § 129 odst. 3 téhož zákona stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) 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, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) 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.
28. V rozhodné době oplocení nevyžadovalo stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu [§ 103 odst. 1 písm. e) bodu 14. stavebního zákona], postačoval toliko územní souhlas [§ 96 odst. 2 písm. a) téhož zákona].
29. Mezi stranami není sporu o tom, že ve vztahu k předmětnému oplocení z roku 2010 nebyl územní souhlas (ani jiný právní titul) stavebním úřadem vydán. Dle aktuálního územního plánu obce K. z října 2014 je dále zřejmé, že dotčený pozemek parc. č. x se v době rozhodování správních orgánů nacházel v *zastavitelném území* Z1 se způsobem využití venkovské bydlení v rodinných domech podmíněném zpracováním územní studie ve lhůtě pěti let od vydání územního plánu.
30. Zde je nutno konstatovat, že dílčí poznámka žalovaného uvedená ve vyjádření k žalobě, že se jedná o nezastavěné území a v něm oplocení umisťovat nelze, je lichá. Nezastavěným územím jsou pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy [§ 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona]. Vzhledem k tomu, že plocha Z1 je výslovně určena jako zastavitelná plocha, nemůže se tak jednat o nezastavěné území ve smyslu stavebního

zákona. Krom toho, i v nezastavěném území lze za jistých podmínek oplocení umístit, pokud to územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje (§ 18 odst. 5 citovaného zákona), což je i případ územního plánu obce K.

31. Dle stavebního úřadu i žalovaného byla právě podmínka zpracování územní studie (za situace, kdy lhůta pro její zpracování ještě marně neuplynula) překážkou dodatečného povolení stavby oplocení.
32. Územní studie společně s územně analytickými podklady tvoří územně plánovací podklady (§ 25 stavebního zákona). Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí (§ 30 odst. 1 téhož zákona). V územním plánu lze vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno zpracováním územní studie. V takovém případě jsou součástí územního plánu podmínky pro její pořízení a přiměřená lhůta pro vložení dat o ní do evidence územně plánovací činnosti; marným uplynutím lhůty omezení změn v území zaniká (§ 43 odst. 2 citovaného zákona).
33. Dle odborné literatury je účelem územní studie jako podmínky pro rozhodování o změnách v území odložit rozhodování do doby, než bude prověřeno podrobnější řešení území. Do doby pořízení územní studie, schválení jejího využití a následného vložení dat o ní do systému evidence územně plánovací činnosti nelze o změnách v území rozhodnout. Územní studie jako podmínka pro rozhodování blokuje využití území obdobně jako stavební uzávěra. (Machačková, J. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013). Územní studie je odborným podkladem, který je (na rozdíl od územně plánovacích dokumentací) právně nezávazný. Teprve při pořizování územně plánovací dokumentace nebo při územním řízení je řešení obsažené v územní studii projednáváno a v případě kladného výsledku projednání je v územně plánovací dokumentaci nebo v územním rozhodnutí zohledněno (Potěšil, L. et al. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 4/2015).
34. K obdobným závěrům dospěla i judikatura. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2016, č. j. 8 As 152/2015-103, č. 3588/2017 Sb. NSS (věc *Územní plán obce Tisá*), konstatoval následující: „Byť lze soublasit se stěžovatelem, že stavební uzávěra a územní studie jsou dva různé instituty stavebního práva, které plní do jisté míry odlišné funkce, nelze přehlédnout, že bezprostřední dopady územního opatření o stavební uzávěře podle § 97 odst. 1 stavebního zákona a podmínky zpracování územní studie pro rozhodování o změnách v území podle § 43 odst. 2 stavebního zákona jsou v zásadě obdobné. Jak stavební uzávěra, tak podmínka pořízení územní studie totiž po určitou dobu blokují stavební využití daného území z důvodů souvisejících s územním plánováním. Stavební uzávěra brání stavební činnosti, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, a tedy předchází územnímu plánování; podmínka zpracování územní studie stanovená územním plánem brání rozhodování o změnách v území, dokud nebudou změny využití území prověřeny územní studií, a tedy se jedná o opatření související s již přijatou územně plánovací dokumentací. (...) podmínka zpracování územní studie podle § 43 odst. 2 stavebního zákona znemožňuje vlastníkům nemovitostí v jinak zastavitelných plochách využít své pozemky ke stavební činnosti, a v tomto směru tedy představuje omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny).“

35. S uvedenými závěry se soud ztotožňuje. Stejně tak ovšem nelze popřít ani argument žalobkyně, že stavební uzávěrou se dle § 97 odst. 1 stavebního zákona stavební činnost ve vymezeném území omezuje nebo zakazuje pouze „*v nezbytném rozsahu*“, a to pouze, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace. Zde je však nutno konstatovat, že v nyní projednávané věci bylo lze stavbu předmětného oplocení považovat za stavbu, která by mohla minimálně po právní stránce ztížit následnou realizaci územního plánu, potažmo územní studie. Samotný tento argument žalobkyně by tudíž neobstál.
36. Navzdory právě uvedenému však má soud za to, že správní orgány nedostatečně přihlížely ke konkrétním okolnostem daného případu a k jeho projednání přistoupily značně formalisticky. Nepřihlédly nijak k tomu, že není povolována stavba nová, nýbrž že je žádáno o dodatečnou legalizaci stavby stávající. Neměly tudíž na paměti možné transakční náklady, jež by stranám přinesl přísně formální přístup, a jimž by se naopak bylo možno vyhnout při postupu přiměřeném skutkovým okolnostem.
37. Územní plán obce K. z října 2014 stanovuje základní rámec využití předmětné plochy Z1 takto: jedná se o zastavitelnou plochu se způsobem využití plochy – bydlení v rodinných domech venkovské; v dalších podmínkách využití území je stanovena mj. intenzita využití pozemků – max. 20 % a výšková regulace zástavby – max. 1 NP + podkroví. V obecně platných podmínkách je dále uvedeno, že stavby v zastavitelných plochách mohou být v jednotlivých případech nepřípustné, jestliže kapacitou, polohou nebo účelem odporují charakteru předmětné lokality (plochy) anebo mohou být zdrojem narušení pohody a kvality prostředí. Navrhované využití území posuzuje a o jeho přípustnosti rozhoduje stavební úřad. V závěru textové části jsou vymezeny plochy podmíněné zpracováním územní studie, jedná se o plochu Z1 a P17. U plochy Z1 se uvádí: plocha změny bude prověřena s ohledem na respektování krajinného rázu, účelné využití plochy s ohledem na prvky zeleně, dopravní propojení ulice Pod kostelem na silnici III/421 20 a trasa včetně způsobu provedení přeložky VN, vztah plochy pro bydlení a sousedícího lyžařského svahu.
38. Dle uvedeného je zřejmé, že předmětné oplocení není v apriorním rozporu s aktuálním územním plánem [ostatně nebylo tomu tak ani ve vztahu k územnímu plánu předcházejícímu, dle něž předmětný pozemek patřil do nezastavitelné plochy se způsobem využití stanoveným jako užitková zeleň a v rámci této plochy bylo možno stavět oplocení (srov. bod [44] shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 149/2015-98)], jeho „osud“ tak plně závisel zejména na výsledku územní studie a na případných následných řízeních. Právě v takové situaci, kdy u již provedené stavby nebyla vyloučena reálná možnost jejího finálního a najisto postaveného souladu s územním plánem, a nabízela se tak buď alternativa postupu správních orgánů znamenající neodvratně následné odstranění stavby, anebo alternativa spočívající v posečkání procesu a ve vyčkání na závěry ohledně otázky souladu s územním plánem ve znění územní studie, však měly být správní orgány obezřetné a využít institutu přerušení řízení. Ostatně téhož se domáhala i žalobkyně.
39. Vzhledem k tomu, že stavební zákon nestanoví zvláštní úpravu přerušení řízení o dodatečném povolení stavby, použije se § 64 správního řádu. Ten vymezuje jednak fakultativní, jednak obligatorní důvody přerušení správního řízení. Podle § 64 odst. 2

v řízení o žádosti přeruší správní orgán řízení na požádání žadatele; jestliže je žadatelů více, může tak učinit jen za podmínky, že s přerušením souhlasí všichni.

40. Řízení o dodatečném povolení stavby je nepochybně řízením o žádosti. Žalobkyně sice navrhla přerušení řízení o dodatečném povolení stavby ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, to však ničeho nemění na tom, že byla naplněna hypotéza § 64 odst. 2 správního řádu. V tomto ohledu lze namítnout, že by obligatorní přerušení řízení o dodatečném stavebním povolení mohlo být v rozporu s veřejným zájmem, popř. že by mohlo být zneužíváno (jedná se ostatně o návrhové řízení v rámci řízení o odstranění stavby, tedy v řízení vedeném z úřední povinnosti). Za tímto účelem však správní orgán může aplikovat korekční ustanovení § 64 odst. 4 správního řádu, podle něhož se řízení přerušuje vždy toliko „*na dobu nezbytně nutnou*“, v případě zneužití práva pak může žádost o přerušení řízení i odmítnout (viz např. bod [16] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, č. j. 6 As 230/2015-34). Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2015, č. j. 5 A 267/2010-36 (www.nssoud.cz), pak správní orgán není povinen na žádost účastníka přerušit řízení dle § 64 odst. 2 správního řádu, zjistí-li, že žádosti není možné vyhovět a je namístě ji bez dalšího dokazování zamítnout.
41. V daném případě však otázka, zda bylo možné žádost žalobkyně o dodatečné stavební povolení bez dalšího zamítnout ve smyslu § 51 odst. 3 správního řádu, nebyla jednoznačná. V okamžiku rozhodování správních orgánů sice již byl vydán rozsudek, jímž soud zamítl návrh žalobkyně na zrušení předmětných částí územního plánu obce K., dosud však nebylo ukončeno řízení o kasační stížnosti podané žalobkyní proti tomuto rozsudku. Přitom pokud by došlo ke zrušení územního plánu, minimálně v části plochy Z1 či alespoň faktickým odpadnutím podmínky zpracování územní studie, mohlo to celé řízení o dodatečném povolení stavby zásadně ovlivnit. Co je však ve věci ještě podstatnější, již existující stavba nebyla ve zjevném rozporu se samotným územním plánem, pouze o jejím dodatečném povolení nebylo možno rozhodnout vzhledem k podmínce vypracování územní studie. A teprve na jejím základě se mohla stavba oplocení ocitnout v reálném rozporu s územně plánovací dokumentací. Ze správního spisu zároveň nijak nevyplývá nebezpečí, jímž by stavba akutně hrozila, resp. pro něž by za situace faktické stavební uzávěry v dané ploše byť jen z právního hlediska bránila možným, např. stavebním procedurám. Upřednostnění formálního postupu žalovaným je navíc o to překvapivější, pokud obec K. ve vyjádření k podanému odvolání ze dne 2. 12. 2015 uvedla, že v daném okamžiku je územní studie již před dokončením.
42. Možno tedy uzavřít, že za situace, kdy již existující stavba oplocení nebyla ve zcela zjevném rozporu s územním plánem, toliko o jejím dodatečném povolení nebylo možno rozhodnout z důvodu podmínky vypracování územní studie, měl žalovaný v rámci postupu přiměřeném jednotlivým okolnostem dané věci řízení o dodatečném povolení stavby přerušit a vyčkat na vydání územní studie. Teprve s ní pak měl konfrontovat soulad předmětné stavby s územně plánovací dokumentací.

VII. Závěr a náklady řízení

43. Z výše uvedených důvodů soud shledal napadené rozhodnutí žalovaného nezákonným. Proto jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

44. 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.
45. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobkyně byla zastoupena advokátem. Odměna advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V daném případě se jednalo o čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika ze dne 14. 7. 2016, účast na jednání před soudem dne 25. 4. 2018), jeden úkon právní služby s poloviční odměnou (účast při jednání dne 27. 4. 2018, při kterém došlo pouze k vyhlášení rozsudku), a pět režijních paušálů, ve výši 4 x 3 100 Kč, 1 x 1 550 Kč a 5 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g), § 11 odst. 2 písm. f), a § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 15 450 Kč. Protože právnická osoba zřízená podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, jejímž společníkem je advokát žalobkyně, je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 3 244,50 Kč, odpovídající dani, kterou je zmíněná právnická osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.).
46. Žalobkyni dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč. V tomto ohledu se zdejší soud ztotožnil s názorem vysloveným Krajským soudem v Praze v rozsudku ze dne 29. 1. 2014, č. j. 45 A 11/2012-61 (www.nssoud.cz), že neúspěšné podání návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě bez dalšího neznamená, že náklady vynaložené v souvislosti s tímto úkonem jsou náklady nedůvodnými ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Využití možnosti podat návrh na přiznání odkladného účinku žaloby jako institutu výslovně upraveného v soudním řádu správním, aniž by šlo o zjevné zneužívání tohoto institutu (např. co do počtu opakovaných návrhů), nákladem nedůvodně vynaloženým k ochraně práv ve shora uvedeném smyslu není. Nic na tom nemění ani ta skutečnost, že takový návrh nebyl úspěšný a tedy nevedl k přiznání odkladného účinku žaloby. Rozhodný je pouze úspěch účastníka ve věci samé. Otázka úspěchu při dílčích rozhodnutích předběžné povahy učiněných soudem v průběhu řízení je v tomto ohledu naopak nepodstatná.
47. Celkem tedy byla žalobkyni vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 22 694,50 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.
48. Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, současně pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení (ostatně osoby zúčastněné na řízení takové důvody ani netvrdily).

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 27. dubna 2018

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu