



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci žalobce: **J. B.**, zast. Mgr. Petrou Křenkovou, advokátkou se sídlem Jurkovičova alej 210, Luhačovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2015, č. j. KUZL 71774/2015, sp.zn. KUSP 57874/2015 ÚP-Vác,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, oddělení stavebního řádu, ze dne 24. 11. 2015, č. j. KUZL 71774/2015, sp. zn. KUSP 57874/2015 ÚP-Vác, bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce

a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Uherský Brod, odboru stavebního řádu (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 28. 8. 2015, č. j. OSU/0391/15/Ma.

Správní orgán prvního stupně uvedeným rozhodnutím zamítl žádost žalobce o dodatečné povolení stavby: „Zahradní domek včetně jímky na vyvážení, elektrické přípojky“ na pozemcích parc. č. 719/8, 719/9, 719/1 v katastrálním území Uherský Brod (dále jen „stavba“). Důvodem zamítnutí žádosti bylo zjištění, že stavba nesplňuje požadavek na maximální zastavěnou plochu stanovený v rámci regulativu „Podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu“ rekreační zástavby v Územním plánu města Uherský Brod.

II. Obsah žaloby

Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že správní orgán prvního stupně porušil zásady uvedené v § 2 správního řádu, neboť žalobce nevyzval k úpravě a doplnění žádosti a do okruhu účastníků nezahrnul dotčené třetí osoby. Žalobce dále poukazuje na čl. II zákona č. 350/2012 Sb., přechodná ustanovení, bod 4. Ve vztahu k regulačnímu opatření zakotvenému ve změně č. 9 územního plánu, vydané dne 23. 6. 2010 usnesením zastupitelstva města č. 747/Z35-10, která nabyla účinnosti dne 19. 7. 2010 (dále jen „změna č. 9“), je nutné zkoumat proporcionalitu zásahu do ústavně chráněných práv žalobce. Uplatnění územního plánu nemůže být v rozporu se zákonem či právní zásadou. Soud je proto oprávněn posoudit zákonnost části územního plánu a neaplikovat ji. Není zřejmé, proč je zastavěná plocha 139 m² v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, když pozemky žalobce mají výměru celkem 1.381 m², nemovitosti jsou od okolních vzdáleny tak, že je neomezuje, a nelze ani uzavřít, že by měly vliv na podloží nebo že by prostorové uspořádání rušilo krajinný ráz. Regulace obsažená ve změně č. 9 je nepřijatelná a nelze k ní přihlížet. Jsou dány podmínky pro dodatečné povolení stavby.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že stavba nesplňuje jednu z podmínek prostorového uspořádání dle územního plánu, a to maximální přípustnou zastavěnou plochu nadzemních objektů 40 m², když ta činí cca 140 m², a stavba se nachází v území označeném III.7 – nestabilní území, kde není vhodné umisťovat žádné stavby. Při rozporu s územně plánovací dokumentací nemá smysl zjišťovat, zda jsou splněny další podmínky. Stavební úřad tudíž neshromažďuje další podklady a nezatěžuje další dotčené osoby či samotného žadatele. Stanovení podmínek prostorového uspořádání spadá do regulativů územního plánu a nejedná se o část územně plánovací dokumentace, která se nepoužije. Územní plán ve znění změny č. 9 je závaznou územně plánovací dokumentací. Nedošlo k porušení zásady proporcionality ani nepřiměřenému zásahu do ústavně zaručených práv. Žalovaný z těchto důvodů navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Doplnění žaloby a replika

Žalobce ve svém doplnění žaloby a v replice dodal, že změna č. 9 nebyla publikována veřejnou vyhláškou, a proto nemohla vyvolat žádné právní účinky a nemohla mít vliv na stávající územně plánovací dokumentaci.

V. Incidenční přezkum opatření obecné povahy

Jelikož žalobce mimo jiné namítal, že by soud měl při přezkumu napadeného rozhodnutí posoudit zákonnost části územního plánu, z něhož napadené rozhodnutí vychází, vyloučil soud usnesením ze dne 18. 5. 2017, č. j. 31A 8/2016-49, k samostatnému řízení návrh na zrušení části opatření obecné povahy (konkrétně regulativu „Podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu“ rekreační zástavby Územního plánu města Uherský Brod schváleného zastupitelstvem města obecně závaznou vyhláškou dne 31. 3. 2004, ve znění změny č. 9 územního plánu, vydané dne 23. 6. 2010 usnesením zastupitelstva města č. 747/Z35-10, která nabyla účinnosti dne 19. 7. 2010). Rozsudkem ze dne 2. 8. 2017, č. j. 65A 2/2017-83, soud tento návrh zamítl, neboť neshledal napadený regulativ nezákonným či neproporcionálním. Tento rozsudek nabyl právní moci dne 1. 9. 2017.

VI. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že **žaloba není důvodná**.

Předně však soud poznamenává, že námitku, že změna č. 9 nebyla publikována veřejnou vyhláškou, a proto nemohla vyvolat žádné právní účinky a nemohla mít vliv na stávající územně plánovací dokumentaci, žalobce uplatnil opožděně. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. může žalobce rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno. Napadené rozhodnutí přitom bylo žalobci doručeno dne 26. 11. 2015, takže posledním dnem lhůty pro podání žaloby (či její rozšíření) byl čtvrtek 26. 1. 2016. Doplnění žaloby však bylo soudu zasláno datovou schránkou až dne 12. 2. 2016. Pouze ve stručnosti soud poznamenává, že z tvrzeného důvodu by nemohlo být napadené rozhodnutí zrušeno ani z úřední povinnosti, neboť jak vyplývá ze spisové dokumentace ke změně č. 9, její vydání bylo řádně oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 1. 7. 2010.

Dále je nutno zdůraznit, že *„míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“* (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Soud se proto nemůže podrobněji zabývat zcela obecným poukazem žalobce na čl. II zákona č. 350/2012 Sb., přechodná ustanovení, bod 4, a jeho citací. Není totiž vůbec zřejmé, jak se toto ustanovení podle žalobce

promítá do nyní projednávané věci – zda má za to, že se nějaká část územně plánovací dokumentace nepoužije, která a proč konkrétně. Z pouhého poukazu na zákonné ustanovení a jeho citace nemůže soud dovodit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce nejen, že netvrdí, že by bylo toto ustanovení porušeno, ale ani nekonkretizuje, jak bylo porušeno (bylo-li), a co by z této nezákonnosti mělo plynout. Soud nemůže za žalobce tyto úvahy dovozovat. Jistě se nabízí, že žalobce by mohl za onu část územně plánovací dokumentace, o které citované ustanovení hovoří, považovat regulativ, který byl ve správním řízení aplikován. Ovšem ani tak nelze seznat, z jakých důvodů by tento regulativ měl pod dané ustanovení spadat. Soud žádný důvod pro jeho podřazení pod citované ustanovení neshledal.

Věcně žalobce především namítá nezákonnost, respektive neproporcionalitu aplikovaného regulativu obsaženého v územním plánu (do něhož byl zakotven změnou č. 9). Tuto námitku nelze shledat důvodnou již proto, že soudu nepřísluší v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu posuzovat zákonnost či proporcionalitu opatření obecné povahy, kterého bylo ve správním řízení užito. K tomuto posouzení je příslušný pouze soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Má-li žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu možnost vyvolat tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy, není dán žádný důvod pro to, aby byly tyto otázky duplicitně posuzovány taktéž v samotném žalobním řízení. V daném případě byl incidenční přezkum opatření obecné povahy žalobcem vyvolán a Krajský soud v Brně otázku zákonnosti (a proporcionality) aplikovaného regulativu závazně (viz § 52 odst. 2 s. ř. s.) posoudil rozsudkem ze dne 2. 8. 2017, č. j. 65A 2/2017-83. Neshledal přitom důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy.

Soud proto nyní může posuzovat pouze možnou nezákonnou či neproporcionální aplikaci samotného regulativu. O takový případ by se však mohlo jednat pouze tehdy, byl-li by regulativ obsažený v opatření obecné povahy v důsledku jeho nesprávné interpretace (např. v rozporu s jeho zněním či účelem) aplikován na případ, na který nedopadá. Tak tomu v nyní projednávané věci není, navíc žalobce to ani netvrdí.

Pravidlem obsaženým v regulativu, které brání dodatečnému povolení stavby žalobce, je maximální přípustná zastavěná plocha nadzemních objektů „do 40 m² (včetně)“. Zastavěná plocha stavby, o jejíž dodatečné povolení žalobce usiluje, je přitom 139 m² (mezi stranami není o této skutečnosti sporu). Soud nemá pochybnosti o tom, že uvedené pravidlo bylo aplikováno zcela správně, neboť jeho znění i účel zcela zjevně nepřipouští dodatečné povolení stavby o zastavěné ploše 139m².

Žalobce dále zpochybňuje skutečnost, že by daná stavba mohla být v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Poukazuje totiž na to, že jeho pozemky mají výměru celkem 1.381 m², nemovitosti jsou od okolních vzdáleny tak, že je neomezují, a nelze ani uzavřít, že by měly vliv na podloží nebo že by prostorové uspořádání rušilo krajinný ráz.

Rozpor s cíli a úkoly územního plánování ovšem spočívá již v samotném rozporu s územním plánem. Regulativy v něm obsažené totiž zaručují naplňování těchto cílů a úkolů. Z povahy věci se přitom musí jednat o zobecňující pravidla, která paušálně omezují různé činnosti (především stavební) v regulovaném území. Účel či přiměřenost těchto paušálních omezení jsou pak taktéž v obecné rovině zdůvodňovány právě při přijímání územně plánovací dokumentace. Není proto již dán důvod v každém jednotlivém správním řízení, v němž má být dané opatření obecné povahy užito, dodatečně podrobněji zdůvodňovat, proč regulativ

naplňuje cíle a úkoly územního plánování také v daném konkrétním případě. Tuto skutečnost musí dotčená osoba zpochybňovat v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. V nyní posuzované věci soud v rozsudku ze dne 2. 8. 2017, č. j. 65A 2/2017-83, neshledal důvod pro zrušení napadeného regulativu. Za této situace nyní soud nemá důvod ani možnost jakkoliv zpochybňovat zákonnost daného regulativu či to, že tento regulativ představuje přiměřený nástroj k naplňování cílů a úkolů územního plánování. Nebylo povinností správních orgánů zdůvodňovat, že tomu tak je i přesto, že pozemky žalobce mají výměru 1.381 m². Smyslem zakotvení maximální přípustné zastavěné plochy nadzemních objektů bylo zabránit tomu, aby byla v regulovaném území prováděna výstavba objektů s parametry rodinných domů, neboť se jedná o rekreační zástavbu – zahrádkářské areály. Pro naplnění tohoto cíle není nijak rozhodující rozloha pozemků, na nichž je objekt stavěn.

Dále žalobce namítal, že správní orgán prvního stupně porušil zásady dle § 2 správního řádu, když žalobce nevyzval k úpravě a doplnění žádosti a do okruhu účastníků nezahrnul dotčené třetí osoby.

Ani v této námitce nelze žalobci přisvědčit. Jestliže bylo již od počátku zjevné, že stavba nemůže být dodatečně povolena pro rozpor s územním plánem, nebyl dán žádný důvod činit nadbytečné procesní kroky, které by na tomto závěru nemohly nic změnit. Důvod pro zamítnutí žádosti nespočíval v nedostatecích samotné žádosti, nýbrž v absolutní nemožnosti stavbu povolit. Žádná úprava či doplnění žádosti by na tomto stavu nemohly nic změnit. Stejně tak ani případná účast dalších osob na řízení by nemohla vést k jinému výsledku. V postupu správního orgánu prvního stupně proto nelze shledat porušení žalobcem uváděných zásad. Uplatňování základních zásad činnosti správních orgánů je v každém jednotlivém případě výsledkem vyvažování těchto zásad, přičemž v projednávané věci jednoznačně převážil zájem na hospodárnosti řízení, tj. uplatnění zásady procesní ekonomie.

Kromě toho je nutno podotknout, že žalobci v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přísluší namítat pouze taková pochybení, která konkrétním způsobem zasahují do jeho právní sféry, nikoliv do právní sféry třetích osob (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, č. j. 5 A 98/1998 – 109, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, č. j. 7 As 23/2014-57). V případě námítky nezahrnutí třetích osob do okruhu účastníků řízení přitom žalobce namítá fakticky pouze zkrácení práv těchto třetích osob, neboť sám touto skutečností nemohl být nijak postižen. V této souvislosti lze poukázat také na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86 (č. 1764/2009 Sb. NSS), ve kterém byl mimo jiné vysloven závěr, že „[s]oudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“

Nad rámec nutného odůvodnění soud poznamenává, že zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby bylo založeno na dvou samostatných důvodech: 1. rozpor s územním plánem a 2. umístění v nestabilním území, kde není vhodné umísťovat žádné stavby. Jestliže žalobce rozporoval pouze důvod první, nemohl by být se svou žalobou úspěšný ani v případě, že by

byly jeho námitky shledány důvodnými. Soud by musel v takovém případě dospět k závěru, že napadené rozhodnutí i tak obstojí, neboť nebyl zpochybněn jeden ze samostatných důvodů rozhodnutí.

VII. Shrnutí a náklady řízení

Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. **zamítl**.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí 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.

V Brně dne 13. září 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu