



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudkyň Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Petry Venclové, Ph.D. v právní věci **žalobce: H. D., proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 27.4.2012, čj. KrÚ – 16338/38/2012/OMSŘ/Es-2,**

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic (dále jen „správní orgán 1. stupně“ nebo „stavební úřad“) ze dne 8.2.2012, č.j. MmP 8864/2012, kterým stavební úřad podle ustanovení § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“) a dle ustanovení § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen správní řád), zamítl žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby - novostavby pro zemědělství a lesnictví, zázemí pro techniku a její obsluhu, sklady, dílny a garáže na pozemcích parc. č. 557/5 a parc. č. 571/3, vše v katastrálním území Brozany nad Labem (dále

jen „stavba“). Žalobce v žalobě (část II.) vymezil následující dva žalobní body, které v další části žaloby odůvodnil následujícím způsobem:

1. Žalované rozhodnutí je nezákonné, když jeho nezákonnost spočívá v nesprávném posouzení důvodu, pro který byla žádost žalobce zamítnuta, a v nesprávném způsobu vedení správního řízení.

Žalobce nepovažuje za správný výklad části územního plánu obce Staré Hradiště, který použil žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí a to, že ve funkční ploše zemědělské plochy – orná půda, ve které jsou přípustné stavby sloužící k obsluze či k ochraně území, se jedná o stavby, které slouží jak k obsluze tak i k ochraně daného území. Takový výklad žalobce nepovažuje za správný, když se může jednat pouze o stavby, které slouží k obsluze daného území nebo k jeho ochraně a pouze za ty územní plán považuje protipovodňové hráze, ochranné, opěrné zdi, poldry. Žalobce je názoru, že jeho žádost o vydání územního rozhodnutí se týká umístění stavby, která slouží k obsluze pozemků v jeho vlastnictví (les, louky a pastviny s oborou), a že jeho záměr tedy není v rozporu s územním plánem obce Staré Hradiště a důvod pro zamítnutí žádosti byl posouzen nesprávně. Pokud pořizovatel územního plánu přesně nevymezil stavby, které považuje za ty, které slouží nejen k ochraně, ale i k obsluze řešeného území, tak je třeba připustit, že takovou stavbou může být i stavba navrhovaná žalobcem. Žalovaný se s uvedenými skutečnostmi, které uplatnil žalobce v odvolání, sice zabýval, ale nesprávně. Taxativně vymezené stavby protipovodňových hrází, ochranných, opěrných zdí a poldrů považuje žalovaný v jedné části odůvodnění žalovaného rozhodnutí za stavby sloužící nejen k ochraně, ale současně i k obsluze území, ale v další části, bez uvedení důvodu, za stavby pro obsluhu území považuje stavby technického vybavení, o kterých je jako o přípustných hovořeno v další části vyhlášky o závazných částech územního plánu. Podle názoru žalobce se jedná o vymezení dvou samostatných druhů staveb:

- a) stavby sloužící k obsluze řešeného území,
- b) stavby sloužící k ochraně území, které jsou zde taxativně vymezeny, což vyplývá nejen z logického a jazykového výkladu tohoto textu, ale také z toho, že stavby zde v závorce vymezené jistě nelze s ohledem na jejich účel označit za stavby sloužící k obsluze daného území, ale zcela evidentně pouze k jeho ochraně.

Pokud tedy žalovaný tvrdí, že se nejedná o žádnou ze staveb taxativně v této části územního plánu vymezených, neodpovídá to vymezení staveb, které jsou v této funkční ploše podle územního plánu přípustné, a závěr žalovaného o tom, že stavba obslužného objektu je v rozporu s územním plánem obce Staré Hradiště, tak nemá oporu v tomto podkladu a není správný. Žalovaný při posuzování uvedené námítky v odůvodnění žalovaného rozhodnutí argumentoval tím, že nemělo smysl pokračovat v řízení a dále opatřovat další podklady a písemnosti, neboť závěr je jednoznačný a nadbytečně by tím zatížil žalobce, avšak podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje dle § 50 odst. 2 správního řádu správní orgán, tento argument je tedy lichý.

Stavební úřad rozhodl nesprávně podle dvou různých právních předpisů, a to podle správního řádu a podle stavebního zákona. Stavební úřad žádost žalobce zamítl s odkazem na ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu a současně na ustanovení § 92 odst. 2 stavebního zákona. Takový postup stavebního úřadu je v rozporu s ustanovením § 192 stavebního

zákonu, podle kterého se na postupy a řízení ustanovení správního řádu použijí pouze tehdy, pokud tento zákon, tj. stavební zákon, nestanoví jinak, přičemž v posuzovaném případě tomu tak je, protože stavební zákon v § 92 odst. 2 na rozdíl od správního řádu vymezuje konkrétní důvody pro zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí a na rozdíl od správního řádu nestanoví, že by stavební úřad mohl žádost zamítnout bez toho, že by ve věci prováděl další dokazování. Žalobce má zato, že povinností stavebního úřadu bylo řízení ve věci jeho žádosti vést, zejména nařídit podle § 87 stavebního zákona veřejné ústní jednání, žádost projednat, a teprve potom ve věci rozhodnout. Uvedeným postupem, kdy stavební úřad žádost žalobce bez dalšího zamítl, bylo porušeno právo žalobce na řádné projednání předmětné záležitosti, právo v řízení uplatnit zákonná práva a domoci se tak zjištění stavu, o němž nejsou pochybnosti. Podle názoru žalobce v posuzovaném případě stavební zákon nedává stavebnímu úřadu možnost žádost žalobce o vydání územního rozhodnutí bez dalšího dokazování zamítnout.

2. Žalovaný v odvolacím řízení v rozporu se zákonem potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu, které je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné.

V odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu není obsaženo, z jakého důvodu a podle jakého právního předpisu stavební úřad postupoval a odůvodnil svůj závěr o tom, že nejprve zkoumal soulad podané žádosti s platnou územně plánovací dokumentací – územním plánem obce Staré Hradiště a obecně závaznou vyhláškou pro obec Staré Hradiště ze dne 9.8.2006, co tato vyhláška upravuje a k jakým závěrům na základě tohoto zkoumání stavební úřad dospěl. V další části odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu jsou citovány části územního plánu obce Staré Hradiště a na závěr potom stavební úřad tvrdí, že návrh stavby obslužného objektu neodpovídá požadavkům vyhlášky územního plánu s tím, že se nejedná o stavby zde uvedené, aniž by stavební úřad upřesnil, jaké konkrétní požadavky vyhlášky územního plánu má přitom na mysli a jakou konkrétní vyhlášku má na mysli, když navíc se jedná o pojmy, které právní úprava územního plánování nepoužívá. Na závěr shora uvedených údajů a úvah stavební úřad uvádí, že na základě výše uvedeného předložený záměr není v souladu s územním plánem obce Staré Hradiště, aniž by ale upřesnil, co oním „výše uvedeným“ má na mysli, aby nebylo pochyb o tom, o jaké konkrétní důkazy tento svůj závěr opírá. V odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu je uvedeno, že podkladem pro jeho rozhodování bylo sdělení odboru hlavního architekta Magistrátu města Pardubic, z jehož stanoviskem se stavební úřad ztotožňuje. Tato strohé a nic neříkající tvrzení nelze podrobit přezkumu, když nelze zjistit, o jaké konkrétní sdělení se jedná, jaký je jeho obsah a na základě jakého právního podkladu bylo vydáno. Rozhodnutí stavebního úřadu trpí vadou spočívající v nedostatku důvodů, přesto jej žalovaný v odvolacím řízení potvrdil, když je pravdou, že pochybení v tomto směru žalovaný připouští.

Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Ve vyjádření k žalobě se žalovaný odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí. Stavbu, která byla předmětem žádosti žalobce o vydání územního rozhodnutí, žalovaný nadále nepovažuje za stavbu, kterou by bylo možné realizovat v souladu s územním plánem. Stavby k obsluze území žalovaný hodnotil jako skutečné stavby účelových komunikací a stavby technického vybavení, maximálně stavby drobných skladů nebo sil pro úschovu osiva, siláže nebo dřeva z lesa, ale stavbu s dílnami, sklady, garážemi, koupelnou, odpočívárnou a denní

místností považuje stavební úřad a i žalovaný za čistě zemědělskou stavbu a služeb s ní spojených, zejména jako servis vozidel a jejich parkování, včetně rozsáhlých manipulačních ploch, a nikoliv pouze jako stavbu pro obsluhu dotčeného území. Z hlediska aplikace § 92 stavebního zákona žalovaný uvedl, že naopak stavební úřad postupoval v souladu s právními předpisy, když žalobce zbytečně nevyzýval k doložení všech podkladů a dokladů k žádosti, ale právě dbal, aby mu zbytečně nevznikaly náklady s tím spojené, když zjistil skutečnost, která by mu bránila žádosti vyhovět. Tím, že žádost žalobce nebyla projednána na veřejném ústním jednání, protože již v dané chvíli stavební úřad věděl, že jí nevyhoví, nemohl krátit práva žalobce, neboť shodně by dospěl k témuž verdiktu s tím, že by jen zbytečně zatížil účastníky řízení, což by bylo v rozporu se správním řádem. Ve vztahu k této námitce se žalovaný odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí (str. 7 odst. 1). Ve vztahu k žalobnímu bodu č. 2 žalovaný uvedl, že odůvodnění stavebního úřadu je dostatečné a jsou v něm jednoznačně popsány dotčené pozemky a v jakém území dle územního plánu se nacházejí, včetně citace obecně závazné vyhlášky. Stavební úřad na str. 2 prvostupňového rozhodnutí rozebírá funkční přípustnosti staveb, odkazuje se na právní předpisy, které mu nařizují, jak v daném případě postupovat, uvádí k jakým závěrům dospěl, proto není pravdou, že neuvedl, jak postupoval a podle jakých předpisů rozhodoval. Navíc rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a rozhodnutí žalovaného tvoří jeden celek, problematika nepovolení záměru byla žalobci dostatečně objasněna. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V replice vyjádření žalovaného žalobce opětovně polemizoval s názory žalovaného a odkázal na obsah žaloby.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78 a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila

judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přešůpek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady *ne bis in idem*, aplikace zásady „*non-refoulement*“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. *ex officio*, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, č.j. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod proto, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

K jednotlivým žalobním bodům uvádí soud následující skutkovou a právní argumentaci:

Ad 1) Jak vyplývá ze správního spisu, žalobce dne 4.1.2012 podal u stavebního úřadu žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby – novostavby pro zemědělství a lesnictví, zázemí pro techniku a její obsluhu, sklady, dílny a garáže na výše zmíněných pozemcích katastrálního území Drozany nad Labem. Jedná se o přízemní objekt, půdorysného tvaru písm. Z, s plochou střechou s tím, že objekt je řešen jako přízemní stavba s dílnou, garáží pro zemědělské stroje, s parkováním čtyř až pěti zemědělských strojů a traktoru, dále se zázemím pro zaměstnance, tedy s kuchyňkou, sociálním zařízením a s denní místností. Žádost byla doložena dokumentací k územnímu řízení zpracovanou firmou Agro Ateliér, spol. s r. o.,

Pardubice. Stavební úřad nejprve zkoumal soulad podané žádosti s platnou územně plánovací dokumentací, a s územním plánem obce Staré Hradiště a s obecně závaznou vyhláškou pro obec Staré Hradiště ze dne 9.8.2006. Dospěl k závěru, že pozemky, na nichž měla být uvedená stavba umístěna, leží dle platného Územního plánu obce Staré Hradiště (dále jen „územní plán“) v nezastavěném území, ve funkční ploše zemědělské plochy – orná půda. Dle Obecně závazné vyhlášky č. 3/2006, o závazných částech územního plánu obce Staré Hradiště (dále jen „vyhláška“) se jedná o intenzivně obdělávané zemědělské pozemky určené pro pěstování zemědělských plodin. Přípustným využitím těchto pozemků je – orná půda, speciální zemědělské kultury a trvalé travní porosty, zemědělská zařízení a dopravní plochy nutné k obhospodařování pozemku, účelové komunikace pro motorová a speciální vozidla, pěší a cyklistické komunikace, liniové a plošné porosty pro ekologickou stabilizaci krajiny (remízky, meze, stromořadí apod.), stavby a zařízení sloužící k obsluze či ochraně území (protipovodňové hráze, ochranné a opěrné zdi, poldry), drobná sakrální architektura, stavby a zařízení technické vybavenosti pro obsluhu řešeného území. Stavební úřad dospěl k závěru, že navrhovaná stavba neodpovídá požadavkům vyhlášky územního plánu, nejedná se o stavbu sloužící k obsluze či ochraně území (protipovodňové hráze, ochranné a opěrné zdi, poldry) ani o stavbu technické vybavenosti pro obsluhu řešeného území a jedná se o nepřípustné využití dle uvedené vyhlášky. Uvedený záměr na umístění stavby není v souladu s územním plánem, přičemž jako podklad pro své rozhodování, použil stavební úřad sdělení odboru hlavního architekta Magistrátu města Pardubic, který nebyl v územním řízení dotčeným orgánem, ale s jehož stanoviskem se stavební úřad ztotožnil.

V žalobě, a potažmo i v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, žalobce zpochybňoval právní důvod k zamítnutí jeho žádosti. Ten spočíval ve skutečnosti, že výše uvedená stavba není v souladu s územním plánem obce Staré Hradiště.

Žalobce tedy v této části žaloby zpochybnil zákonnost žalovaného rozhodnutí, když podle jeho názoru tento právní důvod k zamítnutí jeho žádosti, o který se opíralo rozhodnutí stavebního úřadu, neexistoval. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal následujícím způsobem:

Na str. 5, poslední odst. žalovaného rozhodnutí uvedl, že ve zmíněné závazné vyhlášce obce, v části druhé, v závazné části územního plánu, čl. 3, je odkaz na přílohu, jež je nedílnou součástí této vyhlášky, kde v území zemědělské plochy – orná půda jsou přípustné pouze stavby dopravních ploch, účelových komunikací, pěších a cyklistických komunikací, stavby sloužící k obsluze či ochraně území – ty jsou jasně vyjmenované (protipovodňové hráze, ochranné, opěrné zdi, poldry), stavby drobné sakrální architektury a stavby technické vybavenosti pro obsluhu řešeného území. Ostatní uvedené přípustné využití se týká zařízení, nikoli staveb, když ustanovení § 3 odst. 2 stavebního zákona vymezuje, co se rozumí zařízením. Dále žalovaný uvedl, že: „V daném území, kde se jedná o intenzivně obdělávané zemědělské pozemky určené pro pěstování zemědělských plodin, nejsou přípustné veškeré stavby a činnosti, které nesouvisí s přípustným využitím. Odvolací orgán nenalezl shodu, co se týče požadavku investora s možnostmi uváděnými v závazné části územního plánu. Ani stavby technické vybavenosti, kterými jsou stavby technické infrastruktury (inženýrské sítě) pro obsluhu řešeného území, nejsou ve shodě s plánovanou stavbou zázemí pro techniku a její obsluhu, včetně skladů, dílen, garáží, ale i koupelny, odpočívárny, denní místnosti atd. Pro

tento druh staveb je v územním plánu stanoveno území zemědělské výroby, jenž slouží k umístění staveb a zařízení zemědělské výroby a služeb s ní spojených, staveb pro skladování a servis. V tomto území zemědělské výroby jsou jasně definované přípustné aktivity, jako stavby a zařízení skladovací a pro servis, manipulační plochy, stavby pro odstavování nákladní a zemědělské techniky, stavby provozního vybavení, administrativy atd. a také stavby technické vybavenosti, jako ve všech přípustných využití a zónách, kromě protizáplavové hráze. Z tohoto rozboru je patrné, že se odvolatel nemůže dovolávat přípustného využití v území zemědělské plochy – orná půda, pro stavby pro obsluhu řešeného území, neboť se jedná především o stavby technického vybavení, což požadovaná předmětná stavba není. Stavby technického vybavení jsou dále podrobně popsány v zásadách uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, kde technických vybavením se myslí vodovod, kanalizace, elektrorozvody a zásobování plynem. Pro odvolatelův záměr je v územním plánu stanoveno zcela jiné území, jež plně odpovídá jeho charakteru a účelu.“

Krajský soud se zaměřil na zjištění, zda uvedené závěry žalovaného a potažmo stavebního úřadu jako správního orgánu prvního stupně odpovídají nashromážděným podkladům. Z přílohy č. 1 Obecně závazné vyhlášky č. 3/2006, o závazných částech územního plánu obce Staré Hradiště – Regulativy územního rozvoje vyplývá, že v případě zemědělských ploch a trvalých travních porostů je přípustné následující využití:

Trvalé travní porosty, speciální zemědělské kultury, orná půda, zemědělská zařízení a dopravní plochy nutné k obhospodařování pozemků, účelové komunikace pro motorová a speciální vozidla, pěší a cyklistické komunikace, liniové a plošné porosty pro ekologickou stabilizaci krajiny (remízky, meze, stromořadí apod.), stavby a zařízení sloužící k obsluze či ochraně území (protipovodňové hráze, ochranné, opěrné zdi, poldry), drobná sakrální architektura, stavby a zařízení technické vybavenosti pro obsluhu řešeného území.

Žalobce v žalobě byl názoru, že jeden ze způsobů přípustného využití z výše uvedeného výčtu obsaženého v příloze zmíněné vyhlášky, tj. „stavby a zařízení sloužící k obsluze či ochraně území“, žalovaný nesprávně vyložil v odůvodnění žalovaného rozhodnutí. Žalovaný totiž vycházel z toho, že za stavby sloužící k obsluze či ochraně území lze považovat ty, které byly vyjmenované (tedy protipovodňové hráze, ochranné, opěrné zdi, poldry). Žalobce byl však názoru, že se jeho žádost o vydání územního rozhodnutí týká umístění stavby, která slouží k obsluze pozemků v jeho vlastnictví (les, louky a pastviny s oborou) a že jeho stavební záměr tedy není v rozporu s územním plánem a důvod pro zamítnutí jeho žádosti byl posouzen nesprávně. Žalobce vytknul v této části žaloby žalovanému, že výše zmíněné stavby uvedené v závorce (tj. protipovodňové hráze, ochranné, opěrné zdi, poldry) vztahuje jak ke stavbám sloužícím k obsluze, tak i ke stavbách sloužícím k ochraně území. V tom nelze žalobci přisvědčit, když navíc z další, již výše uvedené citované části odůvodnění žalovaného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný takový výklad nepoužil pro zamítnutí žádosti žalobce. Žalobce si totiž nesprávně vyložil následující větu z žalovaného rozhodnutí: „V obecně závazné vyhlášce obce, v části druhé, závazná část územního plánu čl. 3, je odkaz na přílohu, jež je nedílnou součástí této citované vyhlášky, kde v území zemědělské plochy – orná půda, jsou přípustné pouze stavby dopravních ploch, účelových komunikací, pěších a cyklistických komunikací, stavby sloužící k obsluze či ochraně území – ty jsou jasně vyjmenované (protipovodňové hráze, ochranné, opěrné zdi, poldry), stavby drobné sakrální architektury a stavby technické vybavenosti pro obsluhu řešeného území.“ Část věty „ty jsou jasně vyjmenované (protipovodňové hráze, ochranné, opěrné zdi, poldry)“

nelze vztahovat ke všem stavbám, ale logicky pouze ke stavbám týkajících se ochrany území. Žalobce však zřejmě přehlédł, že v další části textu žalovaný podrobně vysvětlil, z jakého důvodu nelze považovat stavbu žalobce za stavbu sloužící k obsluze (viz. shora citovaná část žalovaného rozhodnutí začínající slovy „v daném území...“). A tuto část odůvodnění žalovaného rozhodnutí v podstatě žalobce v žalobě ani nenapadł, takže soud nebył povinen vyhledávat za žalobce argumentaci směřující proti zmíněnému závěru žalovaného.

Jak vyplývá z výše citované části odůvodnění žalovaného rozhodnutí, žalovaný vycházel z toho, že žalobce se nemůže „dovolávat přípustného využití v území zemědělské plochy – orná půda, pro stavby pro obsluhu řešeného území, neboť se jedná především o stavby technického vybavení, což požadovaná předmětná stavba není.“ Jako důvod k tomu uvedł žalovaný skutečnost, že stavby technického vybavení jsou dále podrobně popsány v zásadách uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení, kde technickým vybavením se myslí vodovod, kanalizace, elektrorozvody a zásobování plynem.“ Tento důvod pro závěr žalovaného o tom, že navrhovaná stavba je v rozporu s územním plánem, žalobce buď přehlédł, nebo jej záměrně ignoreoval, neboť v žalobě tento závěr žalovaného vůbec nenapadł. Přestože soud neměl důvod se zabývat správností uvedeného závěru žalovaného, neboť jej žalobce v žalobě nenapadł žádným žalobním bodem, tak přesto nahlédł do podkladů, ze kterých žalovaný vycházel tj. do zmíněné vyhlášky, přičemž v zásadách uspořádání dopravního, technického a občanského vybavení je technické vybavení přesně popsáno tak, jak žalovaný uvedł ve svém rozhodnutí (viz výše). Proto uvedená námitka žalobce byla nedůvodná.

Námítku nesprávné aplikace ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu uplatnil žalobce již v žalobě. Pro zhodnocení zákonnosti žalovaného rozhodnutí je v takovém případě podstatné, jakým způsobem se s touto námitkou vypořádal žalovaný správní orgán. Soud ve správním soudnictví by se totiž v takovém případě nemohl vyjadřovat k námitce, kterou uplatnil žalobce již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně takovým způsobem, že by nahrazoval činnost odvolacího správního orgánu. Krajský soud není další třetí instancí ve správním řízení. V případě drobných odchylek, tj. jestliže krajský soud se zcela neztotožní s tím, jak se odvolací orgán vypořádal s odvolacími námitkami, může pouze korigovat právní názor, o který se opírá žalované rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8Afs 51/2007-87). Zároveň je nutné připomenout, že pokud žalobce uplatní stejným způsobem námitku v odvolání, i v žalobě, v takovém případě nemůže soud ve správním soudnictví zcela změnit právní názor odvolacího správního orgánu, tedy uvést k uvedené odvolací námitce jiný právní názor, než žalovaný v napadeném rozhodnutí, protože by se jednalo o změnu právního názoru odvolacího orgánu. Podstatná změna právního názoru odvolacího orgánu soudem ve správním soudnictví by mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí soudu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 18.10.1999, sp.zn. IV. ÚS 279/99). Proto krajský soud se musel v dané věci zaměřit v případě výše zmíněné totožné odvolací námitky s námitkou uvedenou v žalobě pouze na to, zda se s ní žalovaný vypořádal tak, že jeho rozhodnutí je přezkoumatelné, tj. je srozumitelné a obsahuje dostatek důvodů rozhodnutí, čili netrpí vadou uvedenou v ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. V případě takové vady by totiž musel soud, jak již výše bylo uvedeno, zrušit bez žalobní námitky, tedy ex officio, žalované rozhodnutí.

Žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí ve vztahu k této námitce uvedl, že v dané věci stavební úřad správně nejprve rozhodl podle stavebního zákona, citoval příslušné ustanovení, podle kterého žádost o vydání územního rozhodnutí zamítl (§ 92 odst. 2 stavebního zákona), a poté citoval ustanovení správního řádu, jako ustanovení podpůrné, kterým sdělil žalobci, že není již ve věci třeba dalšího dokazování a řízení končí zamítnutím žádosti. Závěr žalovaného považuje soud za správný.

Podle ustanovení § 92 odst. 2 stavebního zákona, není-li záměr žadatele v souladu s požadavky uvedenými v § 90 nebo jestliže by umístěním a realizací záměrů mohly být ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy, stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí zamítne.

Podle ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu, je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

Podle ustanovení § 192 stavebního zákona na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Výklad žalobce k aplikaci uvedených ustanovení správního řádu a stavebního zákona je formalistický a neodpovídá skutečnosti. Žalovaný přece nezamítl žádost žalobce podle ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu, ale podle ustanovení § 92 odst. 2 stavebního zákona s tím, že ustanovení § 51 odst. 3, jak vyplývá z odůvodnění žalovaného rozhodnutí, aplikoval ve vztahu k provádění dalšího dokazování, když ustanovení § 51 je ve správním řádu označeno jako „Dokazování“ a nepochybně se odst. 3 tohoto ustanovení vztahuje k otázce dokazování, přičemž stavební úřad v dané věci aplikoval pro tento případ tu část právní úpravy správního řádu, která se vztahuje k otázce dokazování. A protože otázka dokazování není upravena ve stavebním zákonu, tak naopak správní orgán musel na základě ustanovení § 192 stavebního zákona subsidiárně použít právní úpravu obsaženou ve správním řádu vztahující se k této otázce, což také učinil. Stavební úřad totiž prioritně zkoumal skutečnost, zda navrhované umístění předmětné stavby není v rozporu s vydanou územně plánovací dokumentací, což vyplývá z ustanovení § 90 písm. a) stavebního zákona. Je samozřejmé a logické, že pokud je stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací, tak již tento důvod sám o sobě bez dalšího, tj. bez provádění dalších důkazů, plně postačuje pro zamítnutí žádosti. A právě na tento příklad se vztahuje ustanovení § 51 odst. 3 správního řádu, které řeší danou situaci. Krajský soud nevidí jediný důvod pro to, aby stavební úřad pominul citované ustanovení správního řádu a prováděl další dokazování, opatřoval další podklady pro rozhodnutí, nařizoval veřejné ústní jednání atd., když pro zamítnutí žádosti plně postačovala uvedená skutečnost svědčící o rozporu s územně plánovací dokumentací. V tomto postupu stavebního úřadu nevidí krajský soud žádné krácení žalobce na jeho právech, když v případě zjišťování dalších podkladů pro rozhodnutí stavebního úřadu by výsledek správního řízení a závěr stavebního úřadu nemohl být jiný, než tomu bylo v projednávané věci. Správní řízení nevede správní orgán jen za účelem „uspokojení“ vlastních představ účastníka správního řízení, tedy není povinen „za každou cenu“, bez naplnění smyslu a účelu platné právní úpravy týkající se správního řízení, realizovat postup, který se vztahuje na jiné případy, konkrétně na ty, kdy správní orgán nezjistí výše uvedený důvod pro zamítnutí žádosti žalobce, který sám o

sobě postačuje k zamítnutí žádosti. Ostatně, k čemu by bylo žalobci další provádění dokazování, ústní jednání, atd., když by stejně musel stavební úřad jeho žádost zamítnout právě a pouze z jediného, výše uvedeného důvodu. Uvedenou námitku tak shledal soud za nedůvodnou.

Žalobní bod ad 1) soud shledal nedůvodným.

Ad 2) V tomto žalobním bodu namítl žalobce nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Důvody této nepřezkoumatelnosti, tj. citace územního plánu, tvrzení stavebního úřadu, že návrh stavby obslužného objektu neodpovídá požadavkům vyhlášky územního plánu, přičemž tato tvrzení stavebního úřadu považuje žalobce za nepřezkoumatelná (zejména se jedná o pojmy „požadavky vyhlášky územního plánu“, „vyhlášky územního plánu“), uplatnil žalobce již v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Rovněž námitku o tom, že stavební úřad uvedl v rozhodnutí, „na základě výše uvedeného“ ve vztahu k hodnocení předloženého záměru a jeho souladu s územním plánem, přičemž pojem „výše uvedeným“ je neurčitý, uplatnil žalobce v odvolání. Proto bylo rozhodné, jak již soud výše uvedl, jakým způsobem se s touto odvolací námitkou vypořádal žalovaný.

Ten uvedl, že v rozhodnutí stavebního úřadu je případ popsán dostatečně a provedenému řízení odpovídají i učiněné závěry, přičemž pouze na okraj konstatoval, že: „Samozřejmě lze vždy některé věci, tedy zejména odůvodnění meritorních rozhodnutí stavebních úřadů, více rozvést, dopodrobna se věnovat důvodům zejména zamítnutí žádosti žadatelů a podat je účastníkům řízení tak, aby je o jejich závěru přesvědčily“. Jak již soud výše konstatoval, neshledal důvody pro to, aby ex officio našel vady zahrnující nepřezkoumatelnost rozhodnutí, tj. i rozhodnutí stavebního úřadu, neboť to tvoří s rozhodnutím žalovaného jeden celek.

Podle ustanovení § 68 odst. 1 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Podle ustanovení § 68 odst. 3 v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřeními k podkladům rozhodnutí.

Jak lze seznat z obsahu rozhodnutí stavebního úřadu, všechny tyto náležitosti toto rozhodnutí obsahuje a soud je za nepřezkoumatelné nepovažuje. Jak vyplývá z žaloby, žalobci bylo z tohoto rozhodnutí jasné, o jaké důvody se toto rozhodnutí opírá a z jakých podkladů toto rozhodnutí vychází. O tom svědčí i to, že žalobce jak v odvolání, tak i potažmo v žalobě napadl závěry stavebního úřadu týkající se aplikace územní plánu, tedy nepochybně mu bylo zřejmé o jakou „vyhlášku územního plánu“ se v daném případě jedná a jakou měl stavební úřad „na mysli“. Navíc v rozhodnutí stavebního úřadu je platná územně plánovací dokumentace přesně specifikována, a to na straně 2, čtvrtý a pátý odstavec (je zde přímo uvedeno, že stavební úřad „nejprve zkoumal soulad podané žádosti s platnou územně plánovací dokumentací – Územním plánem obce Staré Hradiště a Obecně závaznou

vyhláškou pro obec Staré Hradiště ze dne 9.8.2006“). Dokonce stavební úřad přesně uvedl jako důvod pro zamítnutí žádosti žalobce, že předložený záměr, tj. „novostavby pro zemědělství a lesnictví – zázemí pro techniku a její obsluhu, sklady, dílny a garáže“ není v souladu s územním plánem. Pokud tento závěr stavební úřad uvedl slovy „na základě výše uvedeného“, tak je s podivem, že žalobce nechápe, co oním „výše uvedeným“ měl stavební úřad na mysli, když před těmito slovy stavební úřad popsal podrobně okolnosti a důvody pro zamítnutí žádosti žalobce; jakoby žalobce začal číst rozhodnutí stavebního úřadu až v části, začínající těmito slovy. Před touto částí žalovaného rozhodnutí stavební úřad popsal obsah žádosti žalobce, popsal důvody, proč navrhovaná stavba neodpovídá požadavkům vyhlášky „územního plánu“ (zde se sice žalovaný dopustil nepřesnosti v označení územního plánu, avšak z kontextu rozhodnutí je jasné, že se jedná o výše zmíněný územní plán a vyhlášku). Soud tedy nepovažoval tuto námitku za důvodnou. Na tom nemění nic ani skutečnost, že v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu je uvedeno, že „podkladem pro jeho rozhodování bylo sdělení odboru hlavního architekta Magistrátu města Pardubic, s jehož stanoviskem se stavební úřad ztotožňuje“. Uvedený závěr je obsažen v rozhodnutí stavebního úřadu až po vlastní úvaze stavebního úřadu o nesouladu záměru žalobce s územně plánovací dokumentací, když z tohoto důvodu lze považovat toto sdělení odboru hlavního architekta Magistrátu města Pardubic za pouze podpůrné, protože odbor hlavního architekta Magistrátu města Pardubic není v rámci územního řízení dotčeným orgánem, což ostatně stavební úřad ve svém rozhodnutí i konstatoval, a navíc stavební úřad na straně 3, odst. 5 uvedl, že z důvodu ochrany veřejného zájmu, kterým je respektování platné plánovací dokumentace, si stavební úřad vyžádal vyjádření úřadu územního plánování, tj. Odboru hlavního architekta Magistrátu města Pardubic, v jehož pravomoci je pořizování územních plánů pro obce ve svém správním obvodu. Je pravdou, že stavební úřad mohl více specifikovat obsah tohoto vyjádření ve svém rozhodnutí, avšak vzhledem k tomu, že základním důvodem pro zamítnutí žádosti, jak vyplývá z předchozí části rozhodnutí stavebního úřadu, byl rozpor navrhované stavby s územním plánem a obecně závaznou vyhláškou pro obec Staré Hradiště, tak tato skutečnost nezpůsobuje nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí. Navíc, ne každá vada způsobuje nezákonnost žalovaného rozhodnutí.

Pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem z důvodu vad řízení (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) musí být splněn základní zákonný předpoklad stanovený v ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. spočívající v tom, že napadeným rozhodnutím byla porušena práva žalobce tak, že byl žalobce zkrácen na svých právech. O takové porušení práv žalobce mající ve svém důsledku krácení na právech ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s. by se např. jednalo tehdy, kdyby se mohlo odrazit ve skutečném porušení konkrétních procesních práv například tím, že by s žalobcem v průběhu správního řízení nebylo vůbec jednáno jako s účastníkem správního řízení, ač s ním tak jednáno být mělo, případně tím, že by žalobci postavení účastníka řízení sice přiznáno bylo, avšak byla by mu v průběhu takového řízení upřena jeho jednotlivá konkrétní subjektivní práva determinující jeho aktivní participaci na řízení (srov. *mutatis mutandis* rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2006 č.j. 5 As 53/2004-96, www.nssoud.cz). V případě jiných procesních pochybení vzniklých při rozhodovací činnosti správních orgánů se pak musí jednat o takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. O vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a mohla by tak krátit žalobce na jeho právech se ale nejedná, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.10.2009, č.j. 8 Afs 46/2009-46,

dostupný rovněž na výše zmíněných www.stránkách). Na daný případ lze aplikovat per analogiam i následující právní názor:

Mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění žalobě (a tedy zrušením napadeného správního rozhodnutí), musí existovat určitý vztah proporcionality. To především znamená, že NSS v každém případě rozhodovaném kasačním způsobem v širším slova smyslu hodnotí napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí jemu v dané věci předcházející jako celek a k jeho zrušení přistupuje jen tehdy, pokud shledá, že k porušení zákona došlo nikoliv v zanedbatelné míře, nýbrž v intenzitě, zpochybňující zákonost posuzovaného správního řízení a vydaného rozhodnutí jako celku. Tak je třeba příp. vyslovení nezákonnosti správního rozhodnutí chápat i jako deklaraci toho, že míra pochybení správního orgánu překročila mez, již je vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci možno považovat za v konečném důsledku ohrožující právem chráněné zájmy účastníků, přičemž k překročení této meze může dojít jak jediným pochybením dostatečně závažného rázu, tak také větším počtem relativně samostatných pochybení, jež by při jejich jednotlivém posuzování mohla být vnímána jako marginální, avšak ve svém úhrnu by příp. již mohla dosáhnout zásadní intenzity (srov. rozsudek NSS ze dne 20.5. 2004, č.j. 7 A 85/2001-43). Soud je názoru, že kdyby v dané věci v rozhodnutí žalovaného byl podrobněji uveden obsah zmíněného vyjádření, nebylo by rozhodnutí pro žalobce příznivější.

Krajský soud shledal i tento žalobní bod nedůvodným.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému toto právo soud nepřiznal, neboť mu žádné náklady podle obsahu spisu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejblíže 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Pardubicích dne 29.10.2012

JUDr. Jan Dvořák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová