



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **K. P.**
zastoupen advokátem JUDr. Vojtěchem Dolinou
sídlem Lešetín IV/777, 760 01 Zlín

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2020, sp. zn. KUSP 21913/2020 ÚP-C,
č. j. KUZZL 35192/2020,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Zlína, odboru stavebních a dopravních řízení (dále jen „správní orgán

prvního stupně“ či „stavební úřad“) ze dne 6. 3. 2020, č. j. MMZL 034256/2020, sp. zn. MMZL-SÚ-067765/2019/Ko, a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

1. Stavební úřad svým rozhodnutím zamítl podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) žádost žalobce o dodatečné povolení stavby „kutilská dílna“ na pozemku parc. č. X v katastrálním území X (dále jen „stavba“), a to na základě koordinovaného závazného stanoviska ze dne 17. 2. 2020, č. j. MMZL 075389/2019 (dále jen „koordinované závazné stanovisko“), vydaného na základě § 4 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon“). V rámci koordinovaného závazného stanoviska vydal závazné stanovisko Magistrát města Zlína, oddělení prostorového plánování, středisko územního plánování jako místně a věcně příslušný orgán územního plánování a odbor kultury a památkové péče Magistrátu města Zlína jako místně a věcně příslušný orgán památkové péče. Obě uvedená závazná stanoviska vyhodnotila záměr dodatečného povolení stavby jako nepřipustný.
2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že vzhledem k tomu, že předmětné odvolání směřovalo proti obsahu koordinovaného závazného stanoviska, požádal odvolací správní orgán přípisem ze dne 30. 3. 2020 odbor kultury a památkové péče a odboru územního plánování a stavebního úřadu, oddělení územního plánování Krajského úřadu zlínského kraje, které jsou nadřízenými správními orgány dotčených orgánů, v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu o potvrzení či změnu odvoláním napadených jednotlivých závazných stanovisek, jako součástí koordinovaného závazného stanoviska. Dne 20. 4. 2020 obdržel žalovaný závazné stanovisko č. j. KUZL 27071/2020 Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního úřadu, oddělení územního plánování, středisko územního plánování, kterým bylo potvrzeno napadené závazné stanovisko orgánu územního plánování s tím, že záměr byl z hlediska souladu s politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatnění cílů a úkolů územního plánování nepřipustný. Dne 28. 5. 2020 obdržel žalovaný závazné stanovisko č. j. KUZL 34850/2020 odboru kultury a památkové péče, oddělení památkové péče Krajského úřadu Zlínského kraje, kterým tento správní orgán potvrdil napadené závazné stanovisko v části zájmů státní památkové péče, podle něhož je záměr z hlediska zájmů státní památkové péče nepřipustný. K námitce, že rozhodnutí stavebního úřadu bylo nesprávné, neboť vychází z koordinovaného závazného stanoviska, které se vyjadřuje ke stavbě jako celku a nezohledňuje již povolenou část, nadřízený orgán na úseku památkové péče uvedl, že v řízení vedeném prvoinstančním orgánem památkové péče, byl předmět řízení vymezen v souladu s § 45 odst. 1 a 4 správního řádu textem žalobcovy žádosti a specifikován v projektové dokumentaci, která byla přílohou žádosti. Prvoinstanční orgán památkové péče posoudil předloženou žádost podle skutečného obsahu dle § 37 správního řádu a v souladu s tím definoval předmět řízení ve výroku svého podkladu pro koordinované závazné stanovisko. Předmětem řízení, které bylo ukončeno koordinovaným závazným stanoviskem, tedy bylo současné technické řešení (včetně materiálové specifikace) stavby, která se uplatňuje v památkově plošně chráněném území. Nadřízený orgán na úseku památkové péče k tomu doplnil, že prvoinstanční orgán památkové péče se v uvedeném řízení zabýval námitkou existence stavby před vyhlášením městské památkové zóny, v odůvodnění předmětného závazného stanoviska řádně popsal svá zjištění a úvahy a vypořádal se se všemi podklady shromážděnými v řízení. Podle nadřízeného odvolacího orgánu na úseku památkové péče odvolatelé neunesli břemeno dokazování, že dodatečné stavební úpravy proběhly v období po zrealizování stavby do

vyhlášení městské památkové zóny Zlín na základě řádného veřejnoprávního přivolení příslušného správního orgánu.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí stavebního úřadu zrušil, a aby žalovanému uložil povinnost uhradit žalobci náklady řízení.
4. Žalobce svoji žalobní argumentaci do čtyřech žalobních bodů. Za první, žalobce namítá procesní pochybení žalovaného a stavebního úřadu. Za druhé, napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Za třetí, správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav. A za čtvrté, žalovaný věc nesprávně právně posoudil, napadené rozhodnutí je věcně nesprávné zejména pro rozpor se základními zásadami činnosti správních orgánů.
5. Žalobce spatřuje procesní vadu v nesprávném vymezení předmětu řízení. Předmětem řízení nemohla dle žalobce být stavba jako celek, jelikož podstatná část stavby byla realizována na základě povolení z roku 1989. Tato povolená část stavby tedy nemohla být povolována podruhé. Zúžení předmětu řízení sice stavební úřad provedl, avšak dotčené orgány, které vydávaly závazná stanoviska k dodatečnému povolení, změnu předmětu řízení nereflektovaly a vyjadřovaly se ke stavbě jako k celku. Napadené rozhodnutí zúžení předmětu řízení rovněž nezohledňuje, a tudíž je dle žalobce napadené rozhodnutí v rozporu s rozhodnutím stavebního úřadu. Žalobce dodal, že neudělení dodatečné povolení bude mít za následek pokračování v přerušném řízení o odstranění stavby, což se dotkne i části stavby, která je již více jak třicet let povolena.
6. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí spatřuje žalobce v tom, že se žalovaný nedokázal vypořádat s námitkou žalobce týkající se již existujícího povolení části stavby z roku 1989. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí a rozhodnutí stavebního úřadu včetně závazných stanovisek jsou nepřesvědčivá a nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.
7. Další vadu napadeného rozhodnutí spatřuje žalobce v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Žalobce tvrdí, že celou stavbu v současné podobě vybudoval před rokem 1990, tedy před prohlášením městské památkové zóny, ke kterému došlo až 20. 11. 1990. Proto nebylo povinností žalobce žádat závazné stanovisko orgánu státní památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „památkový zákon“). Orgán státní památkové péče však ve svém závazném stanovisku dospěl k závěru, že k realizaci stavby muselo dojít až po 20. 11. 1990. Takový závěr však nemá dle žalobce oporu ve spise. Žalobce má tak za to, že napadené rozhodnutí trpí nezákonností pro nedostatečně zjištěný skutkový stav. Pokud by správní orgány zjistily skutkový stav bez důvodných pochybností, musely by dospět k závěru, že v dané věci nepřísluší vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče.
8. Žalobce dále namítl, že napadené rozhodnutí je věcně nesprávné, a to zejména pro rozpor se základními zásadami činnosti správních orgánů. V první řadě namítl, že správní orgány nepostupovaly tak, aby nevznikaly v rozhodování o podobných případech nedůvodné rozdíly. Žalobce dále poukazuje na zmatený a rozporný přístup k ochraně městské památkové zóny, což porušuje zásadu předvídatelnosti a legitimního očekávání.
9. Žalobce považuje za nezákonné taktéž závazné stanovisko orgánu územního plánování a rovněž potvrzující stanovisko jemu nadřízeného orgánu. Žalobce má za to, že stavba odpovídá platnému územnímu plánu Zlína. Stavba dle žalobce souvisí s hlavním využitím

podle územního plánu, ale „především žádným způsobem nenarušuje kvalitu prostředí provozu a dopravní zátěží, přičemž takové důsledky nevyvolává ani druhotně“.

10. Závěrem žaloby žalobce zdůrazňuje, že rozhodnutí soudu by mohlo mít širší dopad na obyvatele městské části Letná ve Zlíně. Žalobce má za to, že v případě pro něj nepříznivého rozhodnutí by byl vytvořen precedens negativně dopadající na mnoho dalších osob v postavení obdobným žalobcovu.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

11. Žalovaný ve vyjádření žalobě uvedl, že přezkoumal správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v odvolání, a proto také odkazuje na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
12. Žalovaný uvedl, že v roce 1989 žalobce ohlásil drobnou stavbu a na základě toho provedl úpravy původní dřevěné boudy, která dříve sloužila pro uskladnění dřeva a uhlí a částečně jako opravárenská dílna. Teprve po provedení úprav do stávajícího stavu byla v roce 1990 v daném území vyhlášena památková zóna. Dne 27. 6. 1989 bylo vydáno sdělení Městského národního výboru č. j. OÚPA 2683/89/Frý (dále jen „sdělení MNV Gottwaldov“) ke stavbě kůlny na nářadí, respektive k stavební úpravě objektu dřevěné kůlny na uskladnění nářadí bez betonového základu do 10 m² zastavěné plochy. Z výkresu stávající stavby je evidentní, že původní prostor dřevěné kůlny na uskladnění nářadí, který měl mít legálně plochu 10 m² je větší, a jeho začleněním vznikla místnost domácí dílny o ploše 21,08 m². Dále jako nedílná součást přístavku vznikla technická místnost o ploše 8,82 m², sklad o 7,90 m² schodiště a zádveří o 1,80 m². Řešená stavba je nepochybně jiná, než na kterou bylo vydáno výše uvedené sdělení MNV Gottwaldov. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že tvrzení žalobce, že dodatečně povolená stavba je na pozemku více jak 30 let, je možné časově pravdivé, ale v celkovém kontextu zavádějící, neboť legální by byla pouze původní kůlna o značně menších rozměrech, pokud by ovšem byla provedena podle ohlášení stavebnímu úřadu. Zcela jistě nebyla stavba, která je předmětem dodatečného povolování, v minulosti legálně postavena, neboť jak je patrné z výkresu předloženého žalobcem, původní prostor dřevěné kůlny se fakticky stal součástí větší stavby, provedené bez povolení nebo jiného opatření vydaného stavebním úřadem. Jak uvádí žalobce, část stavby sice mohla být legální, místo ní ale vznikla stavba nepovolená, jiná a větší, přičemž parametry drobné stavby byly žalobcem jednoznačně překročeny. O tom usvědčuje žalobce sám sebe tvrzením, že celou stavbu provedl v její nynější podobě před rokem 1990.
13. Žalovaný dále zdůrazňuje, že stavební úřad v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby postupuje a rozhoduje podle předpisů účinných v době podání žádosti. Vzhledem ke skutečnosti vydání závazných stanovisek dotčenými orgány znemožňujících žádosti vyhovět, byla žádost o dodatečné povolení stavby stavebním úřadem správně zamítnuta, aniž by stavební úřad prováděl další dokazování, přičemž právě tento způsob vyřízení žádosti je projevem zásad správního řízení a činnosti správního orgánu, který má při své činnosti co nejméně zatěžovat dotčené osoby a postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.
14. S ohledem na shora uvedené žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
15. Žalobce se poté k věci vyjádřil v replice ze dne 1. 3. 2021. V navázal na svá dřívější sdělení a tvrzení a uvedl, že ani nyní se žalovaný nevypořádal s tím, že svým rozhodnutím přispívá k odstranění stavby jako celku, tedy včetně její legálně povolené části. Je v rozporu s § 2

odst. 3 správního řádu, pokud by měla být odstraněna i legální část stavby a na tom nic nemění ani to, že stavba již dnes nemá takovou podobu, k níž se vztahuje sdělení MNV Gottwaldov. Žalobce také nesouhlasí s tím, že by stavba vznikla jednorázově jako celek již před rokem 1990 – prvotní objekt vznikl v souladu se sdělením MNV Gottwaldov a přístavby k němu byly vybudovány až později, konečná (dnešní) stavba však byla dokončena ještě před rokem 1990, což ve správním řízení žalobce dokazoval. Žalobce tak sdělení MNV Gottwaldov „nezneužil“, jak mu žalovaný podsouvá. Dále žalobce zmínil svou předchozí argumentaci k nezákonnosti koordinované závazného stanoviska a dodal, že se žalovaný ani ve vyjádření nevyslovil či nedokázal vyslovit ke všem žalobcovým argumentům.

IV. Ústní jednání

16. Při ústním jednání konaném dne 27. 4. 2021 žalobce navázal na svou žalobní argumentaci, v rámci níž poukázal na procesní pochybení, které se týká nesprávného vymezení předmětu řízení, a to s ohledem na skutečnost, že podstatná část stavby byla povolena již v roce 1989. Zároveň tato vada má vliv na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. S tím souvisí rovněž otázka nesprávně zjištěného skutkového stavu, neboť je třeba vzít v potaz, že stavba byla dokončena již před vyhlášením městské památkové zóny, pročez se k věci neměl vyjadřovat orgán státní památkové péče. Žalobce opětovně zmínil, že žalovaný ani stavební úřad nerespektovaly základní zásady činnosti správních orgánů – řeší pouze jediný žalobcův případ, zatímco, s přihlédnutím ke specifickým dotčené lokality, je v místě větší množství zahradních domků, kůlen apod. S přispěním těchto doplňkových staveb se jejich majitelé starají o přilehlé pozemky (ve vlastnictví města). Postup vůči žalobci je tak nespravedlivý a nebere v potaz, že by se stavby daného typu měly nechat v místě alespoň „dožít“.
17. Žalovaný naopak zdůraznil, že předmětné řízení představuje řízení o žádosti: její předmět vymezuje žadatel a v rámci takového vymezení také musí správní orgán věc projednat. Pokud má tušení, že žádosti nebude vyhověno, je na stavebníkovi, aby předmět řízení zúžil – nyní nelze bez dalšího říci, zda je původní kůlna oddělitelná a schopná samostatné existence. Pokud jde o žalobcem zdůrazňovanou zásadu legitimního očekávání, pak nelze legitimně očekávat, že se stavba nechá „dožít“ jen z toho titulu, že jsou v okolí jiné obdobné stavby. V daném případě se vedlo řízení o konkrétní žádosti žalobce, proto také byla řešena tato konkrétní věc.
18. Na uvedené vyjádření žalovaného reagoval žalobce tak, že i v řízení o žádosti je dána zásada poučovací – správní orgán měl žalobce poučit o správném postupu, pokud bylo zřejmé, že část stavby již byla v roce 1989 povolena. K tomu žalovaný odvětil, že nyní bylo vedeno řízení o dodatečném povolení stavby; v souvisejícím řízení o odstranění stavby bude ještě možno učinit závěr o rozdělení řízení na povolenou/nepovolenou část stavby. Nynější stav ještě neznamená, že se část stavby povolené v roce 1989 bude muset nutně odstraňovat.
19. Během ústního jednání účastníci řízení navrhli doplnění dokazování. Žalobce tak učinil odkazem na koordinované závazné stanovisko Magistrátu města Zlína ze dne 12. 10. 2016, č. j. MMZL 113056/2016, které bylo souhlasné ve vztahu ke stavbě „Byty sociální rehabilitace – ul. Brí Sousedíků, Zlín“. Tímto důkazem chtěl žalobce dokumentovat, že pokud je stavebníkem město Zlín, jak ve zmíněné věci, pak nevadí, že se stavba odlišuje od dosavadní architektury v lokalitě, zatímco pokud je stavebníkem „obyčejný člověk“,

postupuje se striktně, tedy zcela jinak a tudíž nespravedlivě; moderní architektura zamýšlená v dané lokalitě městem Zlín je akceptovaná, naproti tomu v bagatelním případě kůlny, která v místě stojí více než třicet let, je tomu naopak.

20. Žalovaný naproti tomu navrhl dokazování ortofotografiemi ze systému Územně analytických podkladů Zlínského kraje, které měly dokumentovat, že se předmětná stavba mezi lety 2008 a 2019 měnila, neměla tedy bez dalšího „definitivní“ podobu již před rokem 1989. Na to navazovala obdobná letecká fotografie z portálu mapy.cz ze dne 26. 4. 2021.
21. Již v žalobě přitom žalobce navrhl dokazování fotografiemi, které měly dokumentovat, že se v předmětné lokalitě nacházejí obdobné stavby, jako je ta žalobcova. Tyto fotografie, stejně jako výše zmíněné důkazy soud při ústním jednání provedl. Pro úplnost tak z vlastní iniciativy učinil i v případě materiálu *„Hlavní zásady památkové péče pro typové rodinné domky na území Městské památkové zóny Zlín“* Magistrátu města Zlína – učinil tak proto, že napadené rozhodnutí se o tento dokument nepřímě opírá, a to v důsledku jeho zohlednění v koordinovaném závazném stanovisku; ačkoli koordinované závazné stanovisko obsahuje odkaz na umístění daného dokumentu na internetu, přímo obsažen ve správním spise není.

V. Posouzení věci soudem

22. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadená rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správce daně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba není důvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
23. Předně se soud zabýval žalobní námitkou o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Napadené rozhodnutí je dle soudu srozumitelné, strukturované a ve sporných otázkách dostatečně odůvodněné. Žalovaný reagoval na všechny podstatné aspekty projednávané věci a relevantní námitky, které ve správním řízení žalobce vznesl. Také výroky rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ve spojení s rozhodnutím žalovaného obsahují veškeré podstatné náležitosti, jak soud odůvodňuje níže. Napadené rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné, a to ať už z důvodu nepřesvědčivosti nebo pro nedostatek důvodů.
24. Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.
25. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení o zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby

stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až § 115 tohoto zákona; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109 tohoto zákona, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85 tohoto zákona. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení.

26. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona platí, že stavbu uvedenou v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje a není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení.
27. Z výše citované právní úpravy je zřejmé, že řízení o dodatečném povolení stavby stavební zákon konstruuje jako řízení zahajované na žádost stavebníka nebo vlastníka poté, co je již z moci úřední vedeno řízení o odstranění stavby. Řízení o dodatečném povolení stavby je tedy samostatným řízením v rámci řízení o odstranění stavby. Prostřednictvím řízení o dodatečném povolení stavby je možné zabránit odstranění stavby, která je v rozporu s rozhodnutím nebo opatřením stavebního úřadu, nebo stavby postavené bez takového rozhodnutí či opatření. V tomto řízení stavební úřad posuzuje, zda jsou splněny podmínky pro to, aby byla stavba dodatečně povolena. Naopak v řízení o odstranění stavby stavební úřad posuzuje pouze to, zda je stavba provedena bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a zda stavba nebyla dodatečně povolena.
28. Jádrem sporu v nyní posuzované věci je vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby. Obdobný spor o vymezení předmětu řízení o dodatečném povolení stavby, respektive odstranění stavby, řešil i Nejvyšší správní soud, který ve svém rozsudku ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011-74 (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), uvedl, že „[s]těžovatel v rámci prvního kasačního bodu dále namítá, že se krajský soud nevypořádal s jeho žalobní námitkou, že „pakliže vůbec stavební úřad mohl zákonně nařídít odstranění stavby, pak nikoli celé stavby, ale pouze těch prvků, které byly vybudovány nově a na které by dopadala povinnost žádosti o stavební povolení. Rozsah nových prvků však stavební úřad zjistil jednak nesprávně a jednak neúplně, z čehož vyplývá, že ani nemohl správně rozhodnout o odstranění těchto prvků a nařídil odstranění celé stavby“. Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud se shora citovanou argumentací žalobce v odůvodnění svého rozsudku vypořádal. Z textu této žalobní námítky vyplývá, že její vypořádání bylo odvislé od posouzení otázky, zda dotčený zahradní domek byl „novou stavbou“ či byly nové jen některé jeho části. Krajský soud na s. 6 rozsudku dovodil, že správní orgány rozsah nových prvků posoudily správně, jestliže uzavřely, že se jedná o zcela novou stavbu, přičemž shodně se stavebním úřadem odkázal na rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2004, č. j. 5 A 23/2000 – 45 (publ. pod č. 8/2004 Sb. NSS), podle něž „jestliže původní stavba umístěná na určitém pozemku byla odstraněna (zanikla), je třeba

k postavení nové stavby nové stavební povolení, a to i za situace, že se jedná o stavbu z hlediska jejího umístění, stavebně technických požadavků i jiných hledisek zcela shodnou se stavbou původní. Pro účely požadovaného stavebního povolení je pak nerozhodné, že původní stavba byla odstraněna v důsledku protiprávního jednání jiné osoby, než je vlastník stavby, a že k odstranění stavby došlo bez povolení příslušného stavebního úřadu (případně jiného orgánu, který působnost stavebního úřadu vykonává). *K citované žalobní námitce krajský soud na s. 7 svého rozsudku dále uvedl, že „při povolování staveb na pozemcích, na nichž v minulosti existovaly stavby, případně se dochovaly části podezdívky či zbytky obvodového zdiva, se podle míry zachovalosti původní stavby jedná vesměs o vybudování nové stavby, byť ve stejných rozměrech a na základech či zbytcích zdiva původní stavby“. Z odůvodnění krajského soudu lze proto dle názoru Nejvyššího správního soudu seznat, že považoval rozsah nových prvků za jasně prokázaný (nová je celá stavba) a že tedy povinnost žádat o stavební povolení dopadala na stavbu jako celek. Takový postup je souladný i s judikaturou NSS, jenž v rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007 – 111, dovodil, že „u staveb postavených v rozporu se stavebním povolením [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976] je buďto možno identifikovat určité konkrétní prvky či části stavby, které byly postaveny v rozporu se stavebním povolením a je možno je odstranit při zachování zbytku stavby, a pak je stavební úřad povinen nařídít odstranění pouze těchto prvků či částí stavby, nebo se rozpor se stavebním povolením týká stavby jako celku a v takovém případě je třeba nařídít odstranění celé stavby“.*

29. Stěžejní pro posuzovanou věc je zodpovězení otázky, zda je možné oddělit posouzení provedení drobné stavby, které bylo povoleno na základě sdělení MNV Zlín z roku 1989 a dalších stavebních úprav. Soud má za to, že toto možné není. Jak sám žalobce v žalobě i v žádosti o revokaci Usnesení Rady města Zlína ze dne 15. 8. 2019 uvádí, byla celá stavba dokončena již v roce 1990. Z nákrešů, které jsou přílohami technické zprávy (č. listu 23 a 24 správního spisu), vyplývá, že původní stavba (tak jak byla žalobcem dne 4. 3. 2020 v nákrese vyznačena) je plně včleněna do stávající stavby. Totéž vyplývá i z koordinovaného závazného stanoviska, kde orgán památkové péče uvádí, že stavbu může posoudit jen dle současného rozsahu a vzhledu, dle dokumentace skutečného provedení a dle zjištění učiněných na místě (str. 10 koordinovaného závazného stanoviska, č. listu 62 správního spisu). Závěr orgánu státní památkové péče, že je bezpředmětné se zabývat úvahou, zda by část stavby bylo možné akceptovat, proto dle soudu není jakousi neochotou správního orgánu, jak se domnívá žalobce, ale pouze konstatování nemožnosti takového posouzení. A ačkoliv se orgán územního plánování k povolené části stavby výslovně nevyjádřil, je zřejmé, že mohl celou stavbu taktéž posoudit pouze jako celek. Nadto stačí jediné nesouhlasné stanovisko k tomu, aby bylo celé koordinované závazné stanovisko nesouhlasné.
30. Krajský soud v Brně tak v návaznosti na výše uvedené souhlasí s žalovaným, že předmět řízení v řízení o žádosti vymezuje především žadatel. Při zohlednění dalších okolností věci se také domnívá, že zde nebyla dána situace, kdy se nabízelo uplatnění poučovací povinnosti; pro žalovaného či stavební úřad se bez dalšího, aniž by se nestal aktivním aktérem snahy o dodatečné povolení stavby, nenabízelo, že by předmět řízení měl/mohl být zúžen a v tomto smyslu by také měl být žalobce poučen.
31. Soud nemůže přisvědčit ani námitce, že celá stavba byla dokončena již před prohlášením městské památkové zóny Zlín, a tudíž nebylo třeba vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče. Při vydávání dodatečného povolení stavby posuzují dotčené orgány

soulad s právními předpisy, které jsou účinné v době podání žádosti. Ostatně i orgán na úseku památkové péče ve svém závazném stanovisku píše, že žalobce měl možnost po dokončení stavby požádat o její dodatečné povolení ještě před vyhlášením městské památkové zóny Zlín, avšak nic takového neučinil. Pro doplnění také soud podotýká, že žalobcovo tvrzení o dokončení stavby v její dnešní podobě ještě před vyhlášením památkové zóny přinejmenším relativizují fotografie předložené žalovaným při ústním jednání soudu. Při porovnání leteckých fotografií dokumentujících stav stavby v letech 2012, 2019 a 2021 s podobou, která vyplývá z fotografie vztahující se k roku 2008, je nápadné, že posledně uvedená fotografie zachycuje jinou barvu a tvar střechy a rovněž z ní lze usuzovat na jiný (omezenější) půdorys. Ačkoli se tedy nejedná v kontextu dalších okolností věci o rozhodnou skutečnost, lze přesto říci, že nejde o fakt, který by důvodnosti žalobní argumentace nasvědčoval.

32. Soud navíc dodává, že ani část stavby, tak jak byla žalobcem dne 4. 3. 2020 v nákresu technické zprávy vyznačena, rozměrově neodpovídá (1,9 x 5 m) původně schválené stavbě (2, 5 x 4 m) dle nákresu přiloženému k žádosti z roku 1989 (č. listu 10 správního spisu). A nelze ani mít za to, že je podstatná část stavby povolena. Původní povolená stavba mohla mít do 10 m² a současná stavba je o rozloze cca 66 m².
33. K výše uvedenému soud poznamenává také to, že ani z technické zprávy (technické dokumentace), zpracované panem K. B., autorizovaným technikem pro pozemní stavby, kterou žalobce předložil v rámci správního řízení, není jakkoli zřejmé, že by „původní“ část stavby (tedy stavba dle sdělení MNV Gottwaldov) byla v rámci nynější stavby nějakým způsobem „identifikovatelná“, a to např. obvodovými stěnami či jinak. Naopak její imaginární půdorys, který žalobce v rámci výkresu zpracovaného panem B. vyznačil červenou fixou a tužkou, je plně „obsažen“ v místnosti označené ve výkresu jako „domácí dílna“ o ploše 21,08 m². Rovněž z textové části technické zprávy jasně plyne, že je dána zmíněná místnost domácí dílny, nikoli také původní stavba existující jako součást nynější stavby. Nelze tak ani v rámci této dokumentace hovořit o tom, že by existovala původní stavba, okolo níž by existovaly pozdější dostavby, které je možné odstranit samostatně. Ostatně i z předložených nákrešů, které byly přílohou k ohlášení, na jehož základě bylo vydáno sdělení MNV Gottwaldov, se podává, že původní – dle žalobce samostatná a oddělitelná legální stavba – by musela mít zcela jinou střechu, než jaký je nynější stav, její umístění je částečně odlišné od „situačního náčrtu“ z roku 1989 a také její půdorysné poměry neodpovídají současným žalobcovým tvrzením (mělo se jednat o stavbu o rozměrech 2 x 4,5 m, resp. 2,5 x 4 m); zde soud uvádí, že si je vědom toho, že sdělení MNV Gottwaldov se týká stavby „*dřevěná kůlna na uskladnění nářadí bez betonového základu do 10 m² zastavěné plochy*“, tedy v zásadě tomu, co žalobce nyní tvrdí, pročez závěry uvedené v této větě uvádí pouze na okraj a dokreslení celkové nejistoty o tom, jakou stavbu žalobce vlastně tvrdí, že má povolenou a co vlastně v roce 1989 ohlašoval a následně realizoval (zároveň soud poznamenává, že „domácí dílna“ má dle technické dokumentace podlahu z cementového potěru, což vyvolává další nejasnost vzhledem k tomu, že povolená stavba měla být „*bez betonového základu*“).
34. Soud není ani toho názoru, že by se správní orgány dopouštěly jakéhokoliv nerovného zacházení vůči žalobci. Existence řady dalších obdobných staveb, které v dané lokalitě existují a nejsou předmětem řízení o odstranění stavby či dodatečném povolení stavby, nezakládá žádné legitimní očekávání žalobce a nelze se ani odvolávat na protiprávní jednání dalších osob. Legitimní očekávání zakládá teprve rozhodování správního orgánu, které

nesmí být v obdobných případech bezdůvodně odlišné, ne však situace, kdy správní orgán v dané věci nerozhoduje. Zde lze přiměřeně odkázat také např. na bod [39] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54, dle kterého nezákonná správní praxe očekávání, natož legitimní, založit nemůže, neboť nezákonnou správní praxí nemůže být správní orgán do budoucna vázán. Obdobně, opět přiměřeně, lze zmínit, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 6 As 413/2017-39, pouhá nečinnost veřejné správy v oblasti postihu deliktního jednání nemůže v jednotlivci vyvolat dojem, že jeho postup je v souladu se zákonem (zde si soud uvědomuje, že v posuzované věci nejde o správní trestání jako v případě odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, nicméně princip považuje za v podstatě totožný: nelze z nečinnosti veřejné správy v jiných případech, pakliže má – *lato sensu* – „postihovat“ zákonem neaprobované jednání, pro svůj vlastní případ dovozovat legitimní očekávání a správní praxi, pakliže „postihované“ jednání je se zákonem v rozporu). Žádný relevantní význam tak soud nepřisuzuje výsledkům dokazování, které provedl v rámci ústního jednání, opírající se o fotografie dokumentující výskyt různých staveb (kůlen apod.) na pozemcích v dotčené lokalitě. Nadto není nijak zřejmé, zda jsou tyto stavby povolené čili nic, resp. jaký je jejich právní status. Toliko na okraj v této souvislosti soud zmiňuje, že pokud by jednotliví vlastníci dosavadních nepovolených staveb v případě zahájení řízení o odstranění té které stavby účinně „křížově“ odkazovali na sebe navzájem, že se v místě přece nacházejí jiné obdobné stavby, mohl by se vytvořit jakýsi začarovaný kruh, v jehož rámci by nebylo možné dosáhnout stavu souladného s příslušnou regulací; jinak řečeno: „někde se začít musí“.

35. Soud neshledal ani diskriminační zacházení ze strany správních orgánů vůči žalobci s ohledem na použití základních zásad dalšího možného stavebního vývoje památkově hodnotných čtvrtí vyhlášených Národním památkovým ústavem. Vydané zásady nemají závazný charakter, každý případ je nutné posuzovat dle konkrétních okolností, a soud se zároveň nedomnívá, že by se posuzovaná stavba dala vzhledem ke svým rozměrům hodnotit jako kůlna či zahradní domek. Zde soud odkazuje na stanoviska orgánu územního plánování a orgánu památkové péče v rámci koordinovaného závazného stanoviska, která podrobně vysvětlují, proč žalobcova stavba (svým charakterem a masivními rozměry) nemůže naplňovat požadavky územního plánu a památkové ochrany v místě; s těmito stanovisky se soud ztotožňuje. Krajský soud v Brně také nenachází pro věc relevantní rozpor, který žalobce uvádí ve vztahu ke znění odborného vyjádření Národního památkového ústavu, územního pracoviště v Kroměříži (dále jen „NPÚ“) ze dne 11. 6. 2019, č. j. NPÚ 373/42380/2019 (viz s. 5 a 6 koordinovaného stanoviska). NPÚ zde sice na jednu stranu hovoří o tom, že možnou stavbou v zahradě může být kůlna, na druhou stranu se však uvádí, že pozemek v dané lokalitě nemá být zastavován žádnými volně stojícími přístavky či kůlnami. Důležité je však dle názoru soudu to, že materiál „*Hlavní zásady památkové péče pro typové rodinné domky na území Městské památkové zóny Zlín*“, na jehož základě formuloval NPÚ a také orgán památkové péče v koordinovaném stanovisku své závěry, v bodě 19. („*Stavba a další objekty na pozemku*“) možnost stavby kůlen výslovně vylučuje, předpokládá toliko „*typové doplňkové stavby*“ a rovněž postupné odstraňování stávajících nepovolených staveb: v případě stavby, o jejíž dodatečné povolení žalobce žádal, nelze s ohledem na výše uvedené hovořit ani jako o kůlně (natož jako o „typové doplňkové stavbě“ ve smyslu citovaného materiálu), a ani nelze v současnosti existenci žádné takové kůlny seznat.

36. Nepřípustnou diskriminaci žalobce soud ostatně nedovodil ani z koordinovaného závazného stanoviska Magistrátu města Zlína ze dne 12. 10. 2016, č. j. MMZL 113056/2016, které žalobce předložil při ústním jednání soudu, a které bylo souhlasné ve vztahu ke stavbě „*Byty sociální rehabilitace – ul. Brí Souosedíků, Zlín*“. Tato stavba sice vnáší do předmětného prostoru jisté nové prvky, avšak hovoří se také o tom, že „*se novostavba začleňuje do standardního vzhledu okolní baťovské architektury*“ [...] „*fasádou s celoplošným obkladem cihelným páskem*“ (s. 5 daného stanoviska). Lze také dovodit, že novodobé architektonické prvky jsou podřízeny požadavkům a podmínkám citovaného stanoviska. Dle názoru soudu tedy nelze (stále při zohlednění závěrů uvedených v předchozím odstavci tohoto rozsudku) mluvit o situaci porovnatelné s žalobcovou stavbou, u níž je nadto, při zachování veškerého respektu, problematické o „architektuře“ v užším a kontextuálně podmíněném slova smyslu hovořit.
37. Soud samozřejmě rozumí žalobcově potřebě prostoru pro realizaci svých koníčků a uskladnění zahradního nářadí (celá věc také zřejmě souvisí s původním architektonickým a urbanistickým plánem z první poloviny minulého století, který nemusí plně odpovídat současným potřebám a požadavkům všech nynějších obyvatel, který je však nyní předmětem památkové péče), ale není možné po správních orgánech požadovat maximální možné úsilí pro zachování původně povolené stavby, když zcela vědomě porušil původní povolení a více jak třicet let udržoval protiprávní stav bez žádné iniciativy k jeho nápravě.
38. Shora uvedenými závěry však soud nepředjímá podobu a výsledek souvisejícího řízení o odstranění stavby a v tomto směru odkazuje na vyjádření žalovaného uplatněné při ústním jednání, dle kterého je předmět řízení o odstranění stavby relativně nezávislý na řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby a řízení o odstranění stavby tak nemusí nezbytně vést k odstranění celé stavby (pakliže je dána její oddělitelná a legální část).
39. Soud také dodává, že s ohledem na žalobcovu argumentaci, která udávala možný obecnější dosah jeho věci na stavební a vlastnické poměry širokého okruhu osob ve Zlíně (osob, které se ocitly či ocitnou v obdobné situaci), tedy tvrzený precedenční význam jeho žaloby, přičemž žalobce s ohledem na svoje osobní poměry akcentoval také intenzitu zásahu hrozícího do jeho právní sféry, o věci rozhodl přednostně ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

40. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, pročez mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu