



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **P. V.**
zastoupena advokátkou JUDr. Ilonou Chladovou
sídlem Rybníček 322/4, Brno

proti
žalovanému: **Magistrát města Brna**
sídlem Dominikánské nám. 196/1, Brno

o žalobě proti rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 19. 7. 2019, čj. MMB/0306907/2019,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Úřad městské části města Brna, Brno – Slatina (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 11. 3. 2019 podle ustanovení § 94p odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební

zákon“), zamítl žádost žalobkyně a jejího manžela o vydání společného povolení pro nástavbu rodinného domu na pozemku s parcelním číslem 282 nacházejícím se v katastrálním území Slatina. Stavební úřad takto rozhodl, jelikož se stavba nachází v území, ve kterém bylo územním rozhodnutím č. 208 vydaným Obvodním národním výborem Brno IV (dále jen „národní výbor“) dne 3. 9. 1987, čj. OVÚP 1771/87/Mr/Dv (dále také „územní rozhodnutí č. 208“), vyhlášeno ochranné pásmo hygienické ochrany a stavební uzávěra.

2. Žalobkyně i její manžel podali proti uvedenému rozhodnutí odvolání. Pouze žalobkyně se v nynějším řízení domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto o podaných odvoláních, přičemž její odvolání žalovaný zamítl a současně potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu (odvolání jejího manžela bylo zamítnuto pro opožděnost).

II. Shrnutí žaloby

3. Žalobkyně namítala porušení proporcionality mezi omezením vlastnického práva a veřejným zájmem. V dané věci nebylo možné aplikovat zásadu zákonnosti, jelikož předmětné územní rozhodnutí není právním předpisem. Žalobkyni svědčila zásada legitimního očekávání, neboť v předmětném území byla vydána řada územních a stavebních povolení a záměr žalobkyně byl znemožněn v důsledku odklonu od dosavadní správní praxe. Stavební záměr je navíc v souladu s územním plánem.
4. Předmětné územní rozhodnutí je z části nezákonné a nicotné, neboť řízení o stavební uzávěře nebylo zahájeno, jelikož navrhovatel takový návrh nepodal. Zároveň neobsahuje vyznačení právní moci. Žalovaný se s námitkami žalobkyně nezabýval dostatečně a v této části je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Ochranné pásmo mělo dle odůvodnění předmětného územního rozhodnutí zahrnovat období do dokončení stavby spalovny, nikoliv poté. Odůvodnění se rozchází s výrokem. Vznik ochranného pásma byl vázán na již neplatnou směrnici o hygienických požadavcích.
5. Vzhledem k uvedenému navrhl, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

6. Žalovaný uvedl, že předmětné rozhodnutí považoval za pravomocné a vykonatelné v souladu se zásadou správnosti veřejnoprávních aktů. Pásmo hygienické ochrany je současně evidováno v platném územním plánu města Brna. Existence souhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování ke stavbě nemohla vést k jiným závěrům, neboť se předmětné stanovisko problematikou ochranného pásma vůbec nezabývá. Taktéž společný procesní postup při vydávání ochranného pásma a stavební uzávěry tehdejší stavební zákon nevylučoval a bylo tak běžně postupováno. Existující pásmo hygienické ochrany znemožnilo vyhovět podané žádosti.
7. Vzhledem k uvedenému navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

IV. Posouzení věci soudem

8. Krajský soud v Brně (dále také „soud“) v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), bez nařízení ústního jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí stavebního úřadu vydané v prvním stupni, včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná**.

9. Těžištěm sporu mezi účastníky řízení je územní rozhodnutí č. 208 o ochranném pásmu a stavební uzávěře, které bylo důvodem pro zamítnutí žádosti žalobkyně (a jejího manžela). Žalobkyně částí žaloby brojí přímo proti tomuto rozhodnutí a některé žalobní body (porušení proporcionality mezi veřejným zájmem a omezením vlastnického práva) jsou pouze souvisejícím obecnějším vyjádřením nesouhlasu žalobkyně s významem územního rozhodnutí pro předmětné řízení.
10. Předně se soud zabýval otázkou, v jakém rozsahu (a zda) je v nynějším řízení oprávněn podrobit předmětné územní rozhodnutí soudnímu přezkumu. Dle názoru soudu je nezbytné vyhodnocení povahy uvedeného územního rozhodnutí.
11. Ze spisového materiálu bylo zjištěno, že územní rozhodnutí bylo (dle jeho záhlaví) vydáno k návrhu společnosti Brnoinvesta, která požadovala vydání rozhodnutí o pásmu hygienické ochrany budované spalovny v katastrálním území Židenice a Slatina mezi ulicemi Podstránská a Bělohorská. Co se týče rozhodné právní úpravy, bylo vydáno podle ustanovení § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „starý stavební zákon“), a dle ustanovení § 11 a § 12 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu (dále jen „vyhláška č. 85/1976 Sb.“). Aplikované ustanovení starého stavebního zákona vymezuje obecně „územní rozhodnutí“ dle tehdejší právní úpravy a aplikovaná ustanovení vyhlášky č. 85/1976 Sb. upravují konkrétněji parametry územního rozhodnutí o chráněném území nebo o ochranném pásmu (§ 11) a parametry územního rozhodnutí o stavební uzávěře (§ 12).
12. Formálně vzato tedy byly do jednoho správního aktu (do jednoho „územního rozhodnutí“) vtěleny dvě jeho varianty dle tehdejší právní úpravy – územní rozhodnutí o ochranném pásmu (resp. o pásmu hygienické ochrany) a zároveň i územní rozhodnutí o stavební uzávěře. Uvedená skutečnost působí komplikaci při určování, jak na takový akt vydaný za starého stavebního zákona nahlížet dnes. Aktuální právní úprava totiž považuje územní opatření o stavební uzávěře za opatření obecné povahy a tato forma je (v důsledku nepravé retroaktivity) vztahována i na „staré“ stavební uzávěry (srov. § 97 odst. 1 stavebního zákona a ustanovení § 189a stavebního zákona, které nabylo účinnosti dne 3. 6. 2008). To potvrzuje i judikatura správních soudů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, čj. 4 Ao 9/2011-191). Územní rozhodnutí o ochranném pásmu jsou však naopak i nadále vydávána ve formě individuálního správního aktu (srov. zejména § 83 stavebního zákona). Stavební zákon sice stanoví některé podmínky pro tento typ rozhodnutí oproti původní právní úpravě odlišně, ke změně právní formy tohoto typu správních aktů však nedošlo. Z judikatury lze alespoň ilustrativně poukázat na rozhodnutí, v němž se soud vypořádává s otázkou, jakým způsobem nazírat na institut ochranného pásma kolem kulturní památky – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020, čj. 5 As 243/2019-29, zejm. body 17 a násl.).
13. Vzhledem k tomu, že územní rozhodnutí č. 208 představuje jeden celistvý správní akt, je nutné mu přiznat pouze jednu formu (tedy buď formu opatření obecné povahy, nebo formu individuálního správního aktu). Soud se přiklonil k tomu, že předmětné územní rozhodnutí má povahu individuálního správního aktu (tj. rozhodnutí), jelikož jeho hlavním atributem (účelem) je vyhlášení pásma hygienické ochrany okolo budovy spalovny a stavební uzávěra, je pouze sekundárním důsledkem plynoucím z vyhlášeného pásma hygienické ochrany – důraz je tedy jednoznačně kladen na *ochranu* složek životního prostředí v *pásmu* okolo stavby. Národní výbor sice výslovně uvedl, že územní

rozhodnutí vydává i podle ustanovení, které se věnuje územním rozhodnutím o stavební uzávěře, nicméně pro závěr soudu byl rozhodující primární účel (a převažující povaha) uvedeného správního aktu, nikoliv „formální“ stránka věci.

14. Soud tedy předmětný akt posuzoval dle jeho obsahu – ostatně dle ustanovení § 11 odst. 4 vyhlášky č. 85/1976 Sb. je součástí územního rozhodnutí o ochranném pásmu i způsob ochrany, kterým se rozumí mimo jiné *zákaz, omezení, nebo způsob provádění staveb* [aktuální právní úprava obsažená v § 13 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů, rovněž počítá se stanovením *zákazů nebo omezení některých činností z důvodů ochrany života, veřejného zdraví a životního prostředí před negativními účinky provozu průmyslových, zemědělských, dopravních a jiných staveb nebo z důvodů ochrany staveb a zařízení před negativními vlivy okolí*]. Vzhledem k tomu, že obsahem rozhodnutí o ochranném pásmu může být i zákaz provádění určitých staveb (resp. stavební uzávěra), nic nebrání výše uvedené úvaze soudu vnímat tento správní akt dle jeho „faktického obsahu“ jako územní rozhodnutí (pouze) o ochranném pásmu.
15. Vzhledem k uvedenému nelze územní opatření č. 208 přezkoumat v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a a násl. soudního řádu správního.
16. Další variantu by mohl představovat přezkum závazného podkladu pro napadené rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 soudního řádu správního), nicméně ani tento postup není v této věci příležitý. Na jednu stranu je sice třeba reflektovat fakt, že územní rozhodnutí č. 208 bylo vydáno v řízení, jehož jediným účastníkem byl pouze navrhovatel (srov. § 34 odst. 1 věta druhá starého stavebního zákona), tudíž žalobkyni (resp. jejím právním předchůdcům) nelze klást k tíži, že relevantním způsobem proti rozhodnutí nebrojila v příslušném řízení (srov. obdobně závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2011, čj. 2 Ao 6/2010-93). Dle soudu se však zároveň přičí zásadě presumpce správnosti správních aktů, aby pravomocné (k tomu blíže dále) územní rozhodnutí vydané již v roce 1987 přezkoumával o několik desítek let později v rámci řízení o vydání společného povolení. Soud v nynější věci dává přednost presumpci správnosti správních aktů a svůj závěr podpírá odkazem na pasáž rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020, čj. 5 As 243/2019-29, *co se týče rozhodnutí o ochranném pásmu z let 1970 a 1971, Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že je nebylo možné soudně přezkoumat z důvodu neexistence správního soudnictví v Československu mezi lety 1952 a 1992. Jak však již v roce 1994 uzavřel Vrchní soud v Praze, „[n]abylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci před datem 1. 1. 1992 a nešlo-li o rozhodnutí přezkoumatelné soudem podle předpisů platných k tomuto datu, je jeho přezkum podle části páté o. s. ř. vyloučen“ (usnesení ze dne 8. 7. 1994, č. j. 7 A 28/93 – 12). Návrh na zrušení rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1971 je proto třeba odmítnout pro nepřípustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]*.
17. Soud má tedy za to, že územní rozhodnutí č. 208 nemůže v nynějším řízení přezkoumat ani v režimu § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Zároveň podotýká, že nastalou situaci nelze považovat za odepření spravedlnosti – spravedlivého vyvážení veřejného zájmu a vlastnického práva žalobkyně se lze domáhat v jiných řízeních, která jsou v její dispozici, jelikož dle § 94 odst. 2 stavebního zákona lze *rozhodnutí o ochranném pásmu změnit nebo zrušit i na žádost toho, komu z něj vyplývá povinnost* (srov. i postup stěžovatele zvolený v případě řešeném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 27/2011-102). Současně dle druhé věty zmiňovaného ustanovení může stavební úřad z *rozhodnutí o ochranném pásmu na žádost toho, komu z něj vyplývá povinnost, povolit časově*

omezenou výjimku za účelem uskutečnění jednorázové činnosti. Námitky související s obsahem územního rozhodnutí tudíž soud není oprávněn posuzovat a hodnotit v nynějším řízení.

18. Soud se pro úplnost vyjadřuje k namítané nicotnosti územního rozhodnutí č. 208, jelikož nicotnost nespočívá striktně vzato ve vadách správního aktu, ale v tom, že se o žádný správní akt ani nejedná (šlo by o paakt). Dle vyjádření žalovaného se podařilo v archivu dohledat originál územního rozhodnutí č. 208 (ve spise je obsažena kopie). V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020, čj. 5 As 243/2019-29, tento soud uvedl, že *nelze vyloučit, že se originál napadeného rozhodnutí vzhledem ke svému stáří nedochoval. To však neznamená, že již neplatí. Je-li rozhodnutí dochováno alespoň v kopii či opise a není-li důvodně zpochybněna věrnost obsahu kopie či opisu vůči originálu, je možné považovat existenci rozhodnutí za prokázanou a je tedy způsobilé vyvolávat právní účinky.* Žalobkyně v tomto směru poukazovala jenom na absenci doložky právní moci, ta však má pouze deklaratorní charakter (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 2 As 10/2008-41) a z její absence nelze dovozovat, že by mělo jít o paakt, či rozhodnutí nepravomocné. O tom, že jde o územní rozhodnutí pravomocné, nejsou v nynější věci žádné důvodné pochybnosti (resp. absence doložky právní moci je nezpůsobuje). Vzhledem k tomu, že národní výbor disponoval pravomocí předmětné územní rozhodnutí vydat, tak se soud ani v dalším s namítanou nicotností neztotožnil.
19. Územní rozhodnutí č. 208 *zakazuje* ve vymezené a graficky znázorněné lokalitě (která byla zanesena i do účinného územního plánu statutárního města Brno, což je zřejmé z podkladů obsažených ve spise) realizovat mimo jiné *nové obytné budovy a rozšiřování obytné plochy budov stávajících.* Jedna se přitom o podklad, který závazně vymezuje podmínky dotčeného ochranného pásma, přičemž na jeho závaznost nemá žádný vliv to, zda má formu obecného právního předpisu nebo individuálního správního rozhodnutí. Stavební úřad byl povinen posoudit soulad stavebního záměru (mimo jiné) s podmínkami dotečených ochranných pásem, tudíž žádost správně zamítl [srov. § 94o odst. 1 písm. b) ve spojení s § 94p odst. 2 stavebního zákona]. Mezi účastníky řízení přitom není sporu o tom, že předmětný stavební záměr spadá pod věcný rozsah zákazu plynoucího z územního rozhodnutí č. 208, a ani mezi nimi není sporné, že předmětná lokalita spadá pod místní působnost tohoto rozhodnutí [ostatně lze poukázat na to, že v souhrnné technické zprávě žadatelů (žalobkyně a její manžel) je uvedeno, že se území nachází v ochranném pásmu blízké spalovny, ač si žadatelé nebyli vědomi souvisejícího zákazu].
20. Z hlediska namítaného legitimního očekávání soud ze spisu zjistil (srov. sdělení stavebního úřadu ze dne 19. 2. 2019), že v území byly v letech 1993 až 2016 realizovány 4 stavební záměry. Uvedená skutečnost v žalobcích skutečně mohla vyvolat očekávání, že jejich záměr bude moci být rovněž realizován, nicméně správní praxi, která je nezákonná nelze schválit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, čj. 5 As 155/2015-35).
21. Žalobkyně argumentuje i souhlasným závazným stanoviskem ze dne 6. 12. 2018 vydaným žalovaným (odborem územního plánování a rozvoje). Ani tento argument však není způsobilý zvrátit výše vyjádřená přesvědčení soudu. Ze závazného stanoviska sice vyplývá, že jde o záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, nicméně v něm žalovaný posuzoval stavební záměr pouze z pohledu regulativů souvisejících se stabilizovanou plochou pro bydlení se stanoveným typem plochy čistého

bydlení – BC. Naopak nevzal v úvahu, že se daná stavba nachází v pásmu hygienické ochrany vymezeném územním rozhodnutím č. 208. Existence pásma hygienické ochrany (a související zákaz) měla dle soudu při vydávání stanoviska (vzhledem k zanesení ochranného pásma do územního plánu) vzata v potaz. Ač je v tomto směru podstata argumentace žalobkyně zcela pochopitelná, soud přesto porušení principu legitimního očekávání v pravém slova smyslu neshledal. Pokud příslušný dotčený orgán (z blíže nejasných důvodů) stavební záměr „neproověřil“ v kontextu pásma hygienické ochrany (o jehož existenci žalobkyně měla povědomí), tak jeho stanovisko nemůže vzbuzovat očekávání (ani pozitivní ani negativní), jak stavební záměr v tomto směru ob stojí. Ze závazného stanoviska totiž lze (legitimně) vyvozovat pouze to, že stavební záměr nebude zamítnut z důvodů, které v něm byly (závazně) vyhodnoceny. Nad rámec lze pro ilustraci uvést i konstatování uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2020, čj. 4 As 240/2020-17, bod 14, *úkollem stavebního úřadu tedy není jen ověřit, zda žadatel předložil příslušná souhlasná stanoviska, nýbrž skutečně posoudit soulad projednávaného záměru s územním plánem, právním řádem, veřejným zájmem a dalšími požadavky. Zamítavé rozhodnutí navzdory kladným stanoviskům proto nelze a priori považovat za nesprávné* [uvedené však bylo dle soudu vysloveno primárně v kontextu požadavků na nezhoršení kvality prostředí (pohody bydlení) a hodnoty území, tudíž nejde o případ srovnatelný].

22. Soud má za to, že i argumentace popsanou správní praxí, popř. skutečnostmi uvedenými v závazném stanovisku, může mít svůj význam v řízení o výjimce, změně či zrušení předmětného územního rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

23. Při přezkumu napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věta první soudního řádu správního soud shledal podanou žalobu jako nedůvodnou. Proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
24. O náhradě nákladů soudního řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto dle úspěchu ve věci (srov. § 60 odst. 1 soudního řádu správního). Právo na náhradu nákladů řízení náleží plně úspěšnému žalovanému, ale vzhledem k tomu, že mu nevznikly náklady přesahující jeho běžnou administrativní činnost, nebyla mu náhrada přiznána.

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 dne 19. května 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu

