



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobce: **J. K.**
bytem X
zastoupen JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou
sídlem Hostinského 2282/4, Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.7.2019, č.j. MMB/0306460/2019, sp. zn. OUSR/MMB/0162681/2019,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce podanou žalobou brojí proti rozhodnutí žalovaného, odboru územního a stavebního řízení, ze dne 19.7.2019, č.j. MMB/0306460/2019, sp. zn.

OUSR/MMB/0162681/2019, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – Slatina, odboru výstavby a územního rozvoje, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“), ze dne 28.2.2019, č.j. MCBSLA/01543/19/OVÚR/FIL, sp. zn. S MCBSLA/00583/19/FIL, jímž stavební úřad s odkazem na § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), zamítl žádost žalobce o vydání rozhodnutí o umístění stavby „nástavba rodinného domu č.p. X v ulici X na pozemku p. č. X, k.ú. X, obec X“. Důvodem zamítnutí žádosti byla skutečnost, že se stavba, která je předmětem řízení, nachází v území, ve kterém bylo územním rozhodnutím č. 208 ze dne 3.9.1987, č.j. OVÚP 1771/87/Mr/Dv, vydaným obvodním národním výborem Brno IV, odborem výstavby a územního plánování, vyhlášeno ochranné pásmo a stavební uzávěra (dále jen „územní rozhodnutí č. 208“).

I. Shrnutí žalobní argumentace

2. Žalobce namítá porušení proporcionality mezi omezením vlastnického práva a veřejným zájmem. Územní rozhodnutí č. 208 není obecně závazným právním předpisem, nýbrž individuálním správním aktem. Nelze je proto z hlediska vyhlášky č. 510/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, považovat za obecně závazný právní předpis, na základě kterého by bylo možné vydat napadené rozhodnutí. Žalobci svědčila zásada legitimního očekávání, protože v předmětném území byla vydána řada územních a stavebních povolení. Záměr žalobce byl znemožněn v důsledku odklonu od dosavadní správní praxe. Stavební záměr je navíc podle žalobce v souladu s územním plánem.
3. Podle žalobce je územní rozhodnutí č. 208 zčásti nezákonné a zčásti nicotné, neboť řízení o stavební uzávěře nebylo zahájeno, jelikož navrhovatel takový návrh nepodal. Zároveň neobsahuje vyznačení právní moci. Ochranné pásmo mělo dle odůvodnění předmětného územního rozhodnutí zahrnovat období do dokončení stavby spalovny, nikoliv poté. Odůvodnění územního rozhodnutí č. 208 se rozchází s výrokem týkajícím se ochranného pásma. Vznik ochranného pásma byl vázán na již neplatnou směrnici o hygienických požadavcích. Žalovaný se námitkami žalobce nezabýval dostatečně a v této části je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.
4. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby zdejší soud napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí prvostupňově zrušil. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

II. Shrnutí vyjádření žalovaného

5. Žalovaný se žalobou nesouhlasí, napadené rozhodnutí považuje za správné a odůvodněné. Věcně setrvává na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí.
6. Žalovaný uvádí, že územní rozhodnutí č. 208 považuje za pravomocné a vykonatelné. Pásmo hygienické ochrany je evidováno rovněž i v platném územním plánu města Brna. Společný procesní postup při vydávání ochranného pásma a stavební uzávěry tehdejší stavební zákon nevyklučoval a bylo tak běžně postupováno. V pásmu hygienické ochrany se současně stanovovala v případě potřeby i stavební uzávěra. Existující pásmo hygienické ochrany a v něm stanovená povinnost zdržet se rozšiřování obytných ploch stávajících budov znemožnilo vyhovět podané žádosti.

7. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejší soudem. Žalovaný navrhl, aby zdejší soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci

8. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
9. Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.
10. Je třeba předeslat, že skutkově a právně obdobnou věcí se zdejší soud již zabýval, a to v rozsudku ze dne 19.5.2021, č.j. 29 A 152/2019-51, v němž bylo těžištěm sporu taktéž územní rozhodnutí č. 208 o ochranném pásmu a stavební uzávěře, které bylo v daném případě důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání společného povolení pro nástavbu rodinného domu.
11. Zdejší soud (senát, který ve věci rozhoduje) neshledal důvod se v nyní posuzované věci odchýlit od závěrů plynoucích z citovaného rozsudku, zejména pokud jde o posouzení otázky, zda a v jakém rozsahu je zdejší soud oprávněn podrobit územní rozhodnutí č. 208 soudnímu přezkumu, pro což je určující povaha tohoto rozhodnutí.
12. Ze správního spisu vyplynulo, že územní rozhodnutí č. 208 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, územní rozhodnutí č. 208 bylo vydáno podle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „starý stavební zákon“), a podle § 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).
13. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 19.5.2021, č.j. 29 A 152/2019-51, *„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, č.j. 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.). 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 vyhlášení 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. 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. 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. 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 příležitavý. 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 přičítá 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.]. 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.“. Od citovaného právního závěru nemá zdejší soud důvod se odchýlit ani v nyní posuzované věci a plně jej přebírá.

14. Pokud jde tedy o výtky žalobce směřující proti zákonnosti rozhodnutí č. 208, těmi se zdejší soud v nyní posuzované věci nezabýval.
15. Namítal-li žalobce rovněž nicotnost územního rozhodnutí č. 208, tak podle zdejšího soudu nelze dovozovat, že by se v daném případě o žádný správní akt nejednalo, že by šlo o tzv. paakt. Pokud jde o originál územního rozhodnutí č. 208, ten je součástí správního spisu. Žalobce v tomto směru poukazoval toliko na absenci doložky právní moci, ta má však pouze deklaratorní charakter (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2008, č.j. 2 As 10/2008-41) a z její absence nelze dovozovat, že by mělo jít o rozhodnutí nicotné či nepravomocné. O tom, že jde o územní rozhodnutí pravomocné, nevznikly v nyní posuzované věci žádné důvodné pochybnosti (resp. absence doložky právní moci je nezpůsobuje). Vzhledem k tomu, že národní výbor disponoval pravomocí předmětné územní rozhodnutí k návrhu společnosti Brnoinvesta vydat, tak zdejší soud ani namítané nicotnosti územního rozhodnutí č. 208 nepřisvědčil.
16. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že předmětný stavební záměr spadá pod věcný rozsah územního rozhodnutí č. 208. Lokalita, v níž měla být stavba realizována, spadá pod místní působnost tohoto rozhodnutí (ostatně lze poukázat na to, že v souhrnné technické zprávě žadatele /žalobce/ je uvedeno, že se území nachází v ochranném pásmu blízké spalovny, ač si žadatel nebyl vědom souvisejícího zákazu).
17. Pro posouzení důvodnosti žaloby je tudíž podstatná jediná skutečnost; 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. Územní rozhodnutí č. 208 tudíž představuje podklad, který vymezuje podmínky dotčeného ochranného pásma. Stavební úřad postupoval správně, pokud posoudil soulad stavebního záměru žalobce i s podmínkami dotčených ochranných pásem (§ 94o odst. 1 písm. b/ ve spojení s § 94p odst. 2 stavebního zákona); prostor k posuzování „proporcionality“ zásahu do vlastnického práva žalobce v takovém případě není, nachází-li se jeho nemovitost v ochranném pásmu spalovny. Vymezení ochranných pásem určitých typů staveb za splnění zákonem stanovených podmínek *ipso facto* představuje do určité míry omezení práv vlastníků nemovitostí, které se v ochranných pásmech nacházejí; to je ostatně smyslem stanovení podmínek ochranných pásem. Pokud stavební záměr žalobce podmínky ochranného pásma nesplňoval, nebyl v souladu se zákonem, a tudíž bylo naopak v souladu se zásadou legality, pokud stavební úřad postupoval dle platných podmínek v místě stavebního

záměru a nepovolil jej. Námitky porušení zásady legality a principu proporcionality tak nejsou v posuzovaném případě namístě.

18. Pokud jde o namítané porušení legitimního očekávání, tak správní praxe, která není v souladu se zákonem, nemůže legitimní očekávání založit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.5.2016, čj. 5 As 155/2015-35).
19. Konečně není důvodná ani námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z toho důvodu, že se žalovaný nevypořádal s argumentací žalobce uvedenou v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Žalovaný se zabýval meritem věci a správně uvedl, že stavební úřad zdůvodnil, že žádost byla zamítnuta s ohledem na územní rozhodnutí č. 208 a z něj plynoucí stavební omezení. Současně žalovaný vysvětlil, že dle právní úpravy účinné v době vydání územního rozhodnutí č. 208 byl účastníkem územního řízení o chráněném území a ochrannému pásmu či stavební uzávěře pouze navrhovatele a že toto rozhodnutí je pravomocné. Dále žalovaný uvedl, že jsou irelevantní námitky týkající se zákonnosti, správnosti či nicotnosti územního rozhodnutí č. 208, přičemž je třeba zohledňovat zásadu presumpce správnosti rozhodnutí. Konečně žalovaný zdůvodnil, že jestliže byla v daném území vydána územní rozhodnutí a stavební povolení, nelze se takové nezákonné praxe dovolávat. K námitkám týkajícím se rozsahu ochranného pásma žalovaný odkázal na slovní a grafické vymezení ochranného pásma a územně plánovací dokumentaci. K namítané změně hygienických předpisů, která měla dle žalobce mít za následek skutečnost, že je rozsah ochranného pásma stanoven širěji než je nyní nezbytné, žalovaný upozornil, že tuto otázku v předmětném řízení nelze řešit.
20. Zdejší soud s ohledem na uvedené neshledal žalobu důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

IV. Náklady řízení

21. O nákladech účastníků řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení; to by náleželo procesně úspěšnému účastníkovi, kterým byl žalovaný. Zdejší soud však nezjistil, že by žalovanému vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 nejbližší 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.

Brno 30. září 2021

David Raus v.r.
předseda senátu