



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobkyně: **K. P. V.**
bytem X
zastoupená advokátem Mgr. Radkem Dřevěným
sídlem Kovářská 307/6, 669 02 Znojmo

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2022, č. j. JMK 68676/2022

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím k odvolání žalobkyně částečně změnil výrok rozhodnutí Městského úřadu Znojmo (dále jen „stavební úřad“) ze dne 17. 3. 2021, č. j. MUZN 45434/2021, a ve zbývajících částech tohoto rozhodnutí potvrdil. Těmito rozhodnutími

byla podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) ve spojení s § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zamítnuta žádost žalobkyně o dodatečné povolení přístavby objektu rodinné rekreace č. ev. 6241, Z. Důvodem zamítnutí této žádosti bylo závazné stanovisko orgánu územního plánování ve smyslu § 96b stavebního zákona, které určilo, že stavební záměr žalobkyně je nepřípustný z hlediska souladu s územním plánem a s cíli a úkoly územního plánování.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě žalobkyně namítla, že žalovaný nedostatečně zjistil skutkový stav ve všech specifických ohledech dané věci a rovněž postupoval v rozporu s pravidly pro hodnocení důkazů, nehodnotil důkazy v jejich vzájemné souvislosti a nepřihlédl ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31, žalobkyně uvedla, že dodatečné povolení stavby je třeba posoudit z pohledu zachování principu rovnosti, přičemž toto dodatečné stavební povolení nemůže být výsledkem libovůle či svévole stavebního úřadu. Ostatní účastníci stavebního řízení nejsou v nerovném postavení vůči stavebníkovi – ten je vystaven jejich argumentaci stejně jako ve standardním řízení o umístění a povolení stavby, a tedy i možnosti, že stavba dodatečně povolena nebude. K tomu žalobkyně citovala úpravu § 129 stavebního zákona a poukázala též na čl. 2 odst. 3 Ústavy.
3. Žalobkyně dále namítla, že v řízení o dodatečném povolení stavby je třeba zkoumat, k jakému účelu má stavba fakticky sloužit, a zda tento účel neodporuje podmínkám v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Předmětná stavba se nachází v oblasti X v k. ú. X. Dle žalobkyně je všeobecně známo, že požadavky na výstavbu v této lokalitě uvedené v územním plánu města Znojma a v dalších regulativech již dávno nejsou aktuální ani potřebné. Posuzovaly-li správní orgány lokalitu jako zahrádkářskou oblast, pak tato lokalita již dávno zahrádkářskou oblastí fakticky není. Žalobkyně zdůraznila legitimní očekávání a nejednotný přístup ke stavební kázi v této oblasti, kde se nachází řada staveb *contra legem*, jejichž přesah v míře zastavěnosti byl násobně vyšší, a tyto stavby byly následně legalizovány. S tímto hlavním specifikem věci se správní orgány vůbec nevypořádaly. Žádost o dodatečné stavební povolení nelze zamítnout s pouhým odkazem na nedodržení zákonných ustanovení a pravidel stanovených v územním plánu. Je naopak nutné vždy přihlídnout ke skutečnému stavu v posuzovaných oblastech a nezavírat oči před skutečností, že územní plán či další regulativy plní již jen formální funkci, neboť požadavky z nich vyplývající již nejsou účastníky v dané lokalitě dodržovány, a ztratily proto svůj skutečný význam.
4. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyní citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu není v dané věci přílehlavý, neboť řešil případ, v němž stavebník prokázal splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby včetně požadavků platného územního plánu. K žádosti žalobkyně o dodatečné povolení stavby bylo předloženo závazné stanovisko orgánu územního plánování, které stavbu vyhodnotilo jako nepřípustný záměr. Jelikož obsah tohoto stanoviska byl pro stavební úřad závazný, musel žádost žalobkyně zamítnout, neboť nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro dodatečné povolení stavby. Žalovaný v odvolacím řízení postupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu a

požádal o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Nadřízený orgán však negativní závazné stanovisko potvrdil. Žalobkyně též podala žádost k Ministerstvu pro místní rozvoj o přezkum závazného stanoviska, nicméně důvody k zahájení přezkumného řízení nebyly shledány. Žalovaný tak neměl jinou možnost než odvolání žalobkyně zamítnout. Charakter zástavby v lokalitě, kde se dle žalobkyně nachází řada staveb, jejichž přesah v míře zastavitelnosti byl násobně vyšší, žalovaný z důvodu negativního závazného stanoviska neposuzoval, neboť by to nemělo vliv na výsledek rozhodnutí o odvolání. Závěrem žalovaný odkázal na své rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci

6. Soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí stavebního úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
7. Předmětem řízení před správními orgány byla žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby. Z právní úpravy, která se váže k projednávanému případu lze poukázat zejména na § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, podle nějž lze stavbu 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. V souladu s § 96b odst. 1 stavebního zákona je v takovém případě podkladem pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby závazné stanovisko orgánu územního plánování. Podle odst. 3 věty první téhož ustanovení pak platí, že v závazném stanovisku orgán územního plánování určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování, či nikoliv.
8. Obecná úprava postupu správních orgánů v případě, kdy je pro správní rozhodnutí nezbytné závazné stanovisko, je obsažena v § 149 správního řádu. Podle § 149 odst. 2 správního řádu obsahuje závazné stanovisko závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. Podle § 149 odst. 6 správního řádu platí, že bylo-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Podle odst. 7 téhož ustanovení pak v případě odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Odst. 8 téhož ustanovení pak stanoví pravidla pro zrušení či změnu závazného stanoviska v přezkumném řízení.
9. Ze správního spisu vyplývá, že stavební úřad na základě podnětu pana J. P. a po provedené kontrolní prohlídce zahájil dne 11. 2. 2019 řízení o odstranění stavby – rozestavěných přístaveb objektu rodinné rekreace č. ev. X včetně betonového oplocení mezi sousedními parcelami na pozemcích parc. č. XA a XB v k. ú. X. Žalobkyně jako stavebník nato požádala o dodatečné povolení stavby a stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil.

Výzvou ze dne 3. 4. 2019 stavební úřad vyzval žalobkyni, aby ve lhůtě do 8. 4. 2020 (následně prodloužené do 31. 5. 2020) předložila mimo jiné závazné stanovisko orgánu územního plánování, že její záměr je z hlediska územního plánu přípustný. Městský úřad Znojmo jako orgán územního plánování vydal dne 7. 5. 2020 závazné stanovisko č. 237/2020, v němž určil, že stavební záměr žalobkyně je nepřipustný. Orgán územního plánování totiž dospěl k závěru, že záměr je v rozporu s územním plánem Znojmo, neboť zastavěná plocha a součet zpevněných ploch překračuje stanovené regulativy a záměr je současně v rozporu s funkčním využitím příslušného území. Dále dospěl k závěru, že je záměr v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť je v rozporu s koncepcí stanovenou v územní studii „Lokalita zahrádek X“ z roku 2008. Stavební úřad následně (poté, co nejprve zastavil řízení, avšak toto jeho rozhodnutí bylo k odvolání žalobkyně zrušeno) žádost žalobkyně o dodatečné povolení stavby zamítl s odkazem na nesouhlasné závazné stanovisko orgánu územního plánování. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání. S ohledem na jeho obsah žalovaný požádal Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu, jako nadřízený orgán orgánu územního plánování (dále jen „nadřízený orgán“), o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Nadřízený orgán vydal dne 27. 12. 2021 pod č. j. JMK 130228/2021 závazné stanovisko, jímž závazné stanovisko orgánu územního plánování potvrdil. Žalovaný následně vydal žalobou napadené rozhodnutí, jímž rozhodnutí stavebního úřadu upřesnil ve výrokové části a jinak jej s ohledem na obsah stanoviska nadřízeného orgánu potvrdil. Sluší se doplnit, že žalobkyně požádala též Ministerstvo pro místní rozvoj o přezkum závazného stanoviska, avšak ministerstvo neshledalo pro zahájení přezkumného řízení důvody (viz sdělení ze dne 1. 4. 2022, č. j. MMR-22259/2022-81).

10. Převážná část žalobních námitek žalobkyně se nese v obecné rovině bez konkrétní argumentace k projednávané věci. Na toto penzum námitek tak může krajský soud reagovat opět pouze v obecné rovině. Po prostudování spisového materiálu soud neshledal, že by stavební úřad nebo žalovaný nedostatečně zjistili skutkový stav, nesprávně hodnotili důkazy nebo nepřihlédli ke všemu, co v řízení vyšlo najevo. Soud zdůrazňuje, že v daném případě bylo důvodem zamítnutí žádosti žalobkyně negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování dle § 96b stavebního zákona. V takovém případě musel stavební úřad postupovat dle § 149 odst. 6 správního řádu, který mu výslovně ukládá neprovádět další dokazování a žádost zamítnout. Žalovaný pak v rámci odvolacího řízení postupoval dle § 149 odst. 7 správního řádu a vyžádal si od nadřízeného orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Jelikož nadřízený orgán závazné stanovisko potvrdil, neměl žalovaný jinou možnost, než odvolání žalobkyně zamítnout.
11. Soud rovněž aniž v náznaku neshledává jakékoliv okolnosti, které by ho měly vést k úvaze o libovůli či svévoli stavebního úřadu, neboť ten postupoval, jak shora uvedeno, přesně dle pravidel obsažených ve stavebním zákonu a správním řádu. O porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy tu nemůže být řeč. Pokud jde o zachování principu rovnosti, pak není soudu zcela zřejmé, co má žalobkyně na mysli konstatováním, že ostatní účastníci stavebního řízení nejsou v nerovném postavení vůči stavebníkovi. Ze spisu vyplývá, že stavební úřad a žalovaný jednali jako s účastníkem řízení pouze s žalobkyní – nebyli zde tedy žádní další účastníci, s nimiž by měla být žalobkyně v nerovném postavení. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2019, č. j. 3 As 311/2017-31, pak žalobkyni nijak nepomáhá – v této věci byla stavba dodatečně povolena, proti čemuž brojila žalobou a následně kasační stížností další účastnice řízení (nikoliv stavebník) a soudy posuzovaly možný zásah do práv (či porušení principu rovnosti) ve vztahu k této účastnici řízení. Z tohoto

rozsudku nevyplývá nic co by mělo soud vést k závěru, že správní orgány postupovaly v nyní projednávané věci chybně, případně že nesprávně aplikovaly právní úpravu. Naopak Nejvyšší správní soud zde jednoznačně vyslovil, že „zákon nedává stavebnímu úřadu možnost stavbu dodatečně povolit v případě, kdy nejsou splněny zákonem jednoznačně stanovené podmínky“. Pokud žalobkyně nesplnila podmínku obsaženou v § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona, musela být její žádost o dodatečné stavební povolení logicky zamítnuta.

12. Konkrétní námitky žalobkyně se pak dotýkají souladu dodatečně povolované stavby s územním plánem. Fakticky tak míří proti závaznému stanovisku, které bylo podkladem pro rozhodnutí stavebního úřadu. Soud proto v souladu s § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. přezkoumal i toto závazné stanovisko. Závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 7. 5. 2020 č. 237/2020 obsahuje veškeré náležitosti stanovené v § 149 odst. 2 správního řádu včetně srozumitelného a logického odůvodnění, a je proto přezkoumatelné. Totožný závěr lze učinit i o závazném stanovisku nadřízeného orgánu ze dne 27. 12. 2021, č. j. JMK 130228/2021. Pokud pak jde o obsahový soulad těchto stanovisek s právní úpravou, uvádí soud následující.
13. Mezi účastníky není sporné, že pozemek, na němž má být vybudován stavební záměr žalobkyně (přístavba), se nachází na ploše vymezené Územním plánem Znojmo jako plocha zahrádek I/-/i. Mezi účastníky rovněž není sporné (a soud tyto skutečnosti ověřil nahlédnutím do Územního plánu Znojmo veřejně přístupným na <https://mapy.muznojmoc.cz/>), že u ploch zahrádek je stanoveno hlavní využití pro rodinnou rekreaci formou zahrádkaření. Přípustné je využití pro rekreaci na veřejně přístupných pozemcích a jiné využití podmiňující nebo doplňující hlavní využití. Dále stavby veřejné dopravní a technické infrastruktury – vedlejší a související s přeložkami silnic I/38 a I/53. Podmíněně přípustné jsou objekty dle specifikace způsobu využití ploch zahrádek, pokud nedojde k podstatnému narušení přírodních a krajinných hodnot území. U plochy I/-/i je specifikace způsobu využití následující: stavba pro rodinnou rekreaci do 40 m² zastavěné plochy o jednom nadzemním podlaží s možností podsklepní a využití podkroví, součet zpevněných ploch na pozemku maximálně 12%.
14. Ze správního spisu vyplývá, že existující stavba objektu rodinné rekreace č. ev. 6241 zabírá 79 m² zastavěné plochy a plánovaná přístavba 56,45 m², celkem tedy 135,45 m² zastavěné plochy. S ohledem na výměru pozemku 965 m² by pak zpevněné (zastavěné) plochy tvořily cca 14 % plochy pozemku. Jestliže územní plán povoluje stavby pouze do 40 m² zastavěné plochy s tím, že současně součet zpevněných ploch nesmí překročit 12 % plochy pozemku, je zřejmé, že záměr přístavby je s ním v rozporu. Kromě toho stavebník – žalobkyně v průvodní zprávě uvádí (bod A.6), že přístavbou chtěla zajistit důstojné bydlení s pečováním pro své staré rodiče. Tato pohnutka si jistě zaslouží respekt, nicméně platný územní plán připouští v dané ploše pouze stavby pro rodinnou rekreaci a nikoliv stavby pro bydlení. I v tomto ohledu je tak přístavba v rozporu s územním plánem.
15. Orgán územního plánování i nadřízený orgán pak dále ve svých závazných stanoviscích dospěly k závěru, že záměr přístavby je v rozporu též s cíli a úkoly územního plánování, konkrétně s § 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, neboť je v rozporu s koncepcí stanovenou v územní studii „Lokalita zahrádek P. a C. h.“ z roku 2008, jejíž aktuálnost byla ověřena dne 1. 3. 2019. Územní studie je ve smyslu § 25 stavebního zákona jedním z územně plánovacích podkladů, který mimo jiné slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro

rozhodování v území (tj. zejména v územním řízení). Obsah a postup jejího pořízení stanoví § 30 stavebního zákona. Jak nicméně správně uvádí již Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém sdělení ze dne 1. 4. 2022, č. j. MMR-22259/2022-81, územní studie není závazným podkladem pro posouzení záměru dle § 96b stavebního zákona. Závazné stanovisko orgánu územního plánování proto nemůže záměr, který je předmětem žádosti o dodatečné stavební povolení, vyhodnotit jako nepřipustný pouze z toho důvodu, že je v rozporu s územní studií. K bližšímu zdůvodnění soud odkazuje na citované sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, které se této otázce podrobně věnuje a s nímž se soud ztotožňuje. Závazná stanoviska orgánu územního plánování a nadřízeného orgánu vydaná v projednávané věci jsou tak v této části (týkající se rozporu záměru s územní studií) nezákonná. Tato skutečnost však nemá na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí vliv, neboť závazná stanoviska i přesto obstojí – jejich závěry jsou totiž plně odůvodněny rozporem záměru žalobkyně s Územní plánem Znojmo.

16. Pokud žalobkyně odkazem na zákaz libovůle či svévole stavebního úřadu, případně na princip rovnosti měla na mysli skutečnost, že v dané oblasti existují jiné stavby, které rovněž podmínky dané územním plánem nesplňují (dokonce v mnohem větší míře než žalobkyně), a přesto byly následně „legalizovány“, pak lze uvést následující. Odhlédne-li soud od skutečnosti, že žalobkyně zůstává u zcela obecného tvrzení a tyto stavby nijak nekonkretizuje, pak v zásadě není možné porušení právní normy sanovat odkazem na to, že tuto normu porušil též někdo jiný. Pokud skutečně v dané oblasti existují stavby postavené v rozporu s územním plánem, je na stavebním úřadu, aby v této věci konal a zahájil řízení o odstranění těchto staveb. V právním státě totiž platí rovnost před zákonem, nikoliv rovnost před faktickým stavem.
17. Závěrem soud podotýká, že faktická situace v dané oblasti samozřejmě může vést příslušnou obec (město Znojmo) k přehodnocení regulativů v územním plánu a ke schválení jeho změny tak, aby byla umožněna existence stavby žalobkyně. Tento postup je však plně v rukou příslušné obce (srov. § 43-60 stavebního zákona); žalobkyně v tomto ohledu může podat obci podnět, resp. využít svá práva občanky obce [§ 16 odst. 2 zákona č. 182/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Nicméně dokud k takové změně nedojde, nelze tvrzený faktický stav upřednostnit před stavem právním, tj. platnými regulativy územního plánu.

V. Závěr a náklady řízení

18. Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
19. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

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 18. ledna 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu