



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: **P. K.**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Liborem Špundou
sídlem Masarykova třída 795/41, 779 00 Olomouc

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

za účasti: I. **RNDr. J. M.**
II. **MUDr. M. M.**
oba bytem X
oba zastoupeni advokátem JUDr. Michalem Filoušem
sídlem Ostravská 16, 779 00 Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2021, č. j. KUOK 19629/2021

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:
A) Vymezení věci

1. Magistrát města Olomouc (dále jen „stavební úřad“) zamítl rozhodnutím ze dne 17. 2. 2020, č. j. SMOL/041699/2020/OS/US/Cer, podle § 94p odst. 2 ve spojení s § 94o odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) žádost žalobce o vydání společného povolení pro stavbu „*Hospodářský objekt s udírnou*“ na jeho pozemku parc. č. X v k. ú. X, obec X, což je stavba zděné hospodářské budovy s udírnou o zastavěné ploše 39,75 m² a výšce cca 4,3 m. Stavební úřad uvedl, že mu nezbylo než s ohledem na § 51 odst. 3 a § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, žádost bez dalšího zamítnout z důvodu nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování vydaného podle § 96b stavebního zákona. Orgán územního plánování dopěl k závěru, že realizace předmětného záměru podle předložené projektové dokumentace, je z hlediska požadavků na ochranu dotčených veřejných zájmů, které hájí, tj. ve smyslu § 96b odst. 3 stavebního zákona, nepřijatelná, neboť je v rozporu s Územním plánem O. (dále jen „ÚP O.“).
2. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění uvedl, že směřovalo-li odvolání žalobce proti obsahu závazného stanoviska, vyžádal si podle § 149 odst. 4 (pozn. - nyní odst. 7) s. ř. jeho potvrzení nebo změnu nadřízeným úřadem územního plánování, který je příslušný i k vypořádání odvolatelových námitek. Jelikož nadřízený orgán územního plánování předmětné závazné stanovisko potvrdil, nezbylo dle žalovaného než odvolání zamítnout, neboť obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správních orgánů I. i II. stupně.

B) Žaloba a vyjádření žalovaného

3. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, rozhodnutí stavebního úřadu i samotného závazného stanoviska ze dne 18. 10. 2019. V žalobě nejprve uvedl popisné informace a shrnul historický kontext. Uvedl, že pozemek parc. č. X má výměru 1 309 m², je svažitý, historicky byl součástí zahrádkářské kolonie a z této doby se na jeho spodní polovině nacházejí dvě zchátralé stavby určené k demolici, ÚP O. je určen k výstavbě rodinného domu a vedlejších staveb k němu, přičemž stavební čára je stanovena v horní části pozemku v ulici X. Žalobce chce předmětnou hospodářskou stavbu umístit do spodní části pozemku. Má sloužit k uskladnění zahradního nářadí a techniky, výpěstků, stavebního materiálu a jako přístřeší před nepohodou počasí, tudíž v souladu s charakterem a určením pozemku žalobce, přičemž obdobné objekty se nacházejí i na sousedních pozemcích.
4. Podstata sporu dle žalobce tkví v právní otázce, zda ÚP O. nebo zákon stanoví závazné pořadí, v jakém lze umísťovat a povolovat, či dokonce realizovat stavby na pozemku. Podle žalobce tomu tak není. Záměr je navržen v té části pozemku, kde je stavba tohoto charakteru a účelu přípustná podle ÚP O., přičemž se nijak nedotýká horní části pozemku při stavební čáře, kde lze kdykoliv v budoucnu umístit rodinný dům. To, že se obvykle u stavby tohoto druhu jedná o vedlejší stavbu ke stavbě hlavní, zatímco nyní půjde o jedinou stavbu na pozemku žalobce, je irelevantní. Správní orgány dospěly k nesprávnému závěru, že „vedlejší“ stavbu hospodářské budovy nelze na pozemek umístit, dokud na něm není umístěna „hlavní“ stavba rodinného domu. Takový právní výklad je přepjatě formalistický, hrubě extenzivní, překračuje rámec přípustného správního uvážení i kompetence správních úřadů a nezákonným způsobem zasahuje do vlastnických práv vlastníka pozemku, aniž by k tomu existoval relevantní důvod, přičemž tento závěr není ani dostatečně zdůvodněn. Jedná se tak o „sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti“. Jde o drobnou stavbu, která typicky plní doplňkovou funkci při užívání pozemku a jeho obhospodařování a jejím

povolením nedojde k narušení využitelnosti daného pozemku dle požadavku ÚP pro stavbu rodinného domu na stavební čáře se zachováním odstupových vzdáleností a dalších závazných parametrů pro výstavbu. Nesouhlas by byl oprávněný jen tehdy, pokud by umístění doplňkové stavby znemožňovalo výstavbu stavby hlavní. Z hlediska měřítka územního plánu je to stavba marginální. Na rozdíl od stavby č. p. XA na sousedním pozemku parc. č. XB ve vlastnictví manželů M., která svou zastavěnou plochou a objemem překračuje limity platné pro zástavbu daného pozemku, navrhovanou stavbou k překročení limitů zastavitelnosti nedojde.

5. Dále žalobce žalovanému vytkl, že směšuje kategorii druhů pozemků dle katastru nemovitostí, které jsou z hlediska územního plánování irelevantní, s rozlišováním ploch s rozdílným způsobem využití. Ve skutečnosti je však lhostejné, jakými druhy pozemků dle katastru nemovitostí je plocha smíšená obytná tvořena, tj. zda zastavěnou plochou, ornou půdou nebo zahradou. Tvzení žalovaného, že na daný pozemek je třeba do doby jeho využití pohlížet jako na zahradu, je dle žalobce nesprávné. Platnost regulativů a limitů platného územního plánu není žádným způsobem omezena okolností, jestli je daný pozemek označen parcelním číslem nebo zastavěn, ani tím, jaký druh pozemku je u něj vyznačen v katastru nemovitostí. Pro stanovisko orgánu územního plánování je zcela irelevantní, jestli je pozemek parc. č. X stavebním pozemkem, podstatné je jen to, zda je součástí zastavěného a navrženého zastavitelného území. Pojem „hlavní stavba“ ÚP O. nezná, zná jen pojem „hlavní využití“. Užití formulace „*myslí se tím s již existujícími stavbami*“ je výrazem subjektivního pocitu posuzujícího úředníka, který nemá při výkladu regulativů územního plánu místo. Z ÚP O. nelze dovodit, že by bylo možné „stavby doplňující hlavní funkci“ stavět až po realizaci stavby hlavního využití plochy s rozdílným způsobem využití. Předmětný pozemek je součástí pozemků staveb pro bydlení (plochy obytné smíšené), na nichž lze umísťovat stavby doplňující hlavní funkci. Hlavním využitím je ale bydlení, nikoli „realizované stavby pro bydlení“. Závazná posloupnost výstavby by musela být uvedena ve výkresu I/S2 Etapizace, což není.
6. Odůvodnění negativního závazného stanoviska dle žalobce neodpovídá ani praxi stavebního úřadu, čímž je porušena zásada legitimního očekávání. Příkladem nedůvodných rozdílů ve skutkově obdobných věcech je i to, že stavební úřad, a následně po jeho vyloučení Městský úřad ve Š., vede již od roku 2004 řízení o dodatečném povolení již zmíněné stavby rodinného domu č. p. XA na sousedním pozemku. Tato stavba je stavebním úřadem dlouhodobě trpěna, ač je v mnoha ohledech nezákonná (je neúměrná velikosti pozemku, blíže než dva metry od společných hranic a s možností pohledových imisí na žalobcův pozemek), přičemž navrhovaná stavba žalobce by uvedené imateriální imise částečně odstínila.
7. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Uvedl, že se žalobcův záměr vyvolává změnu v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona a spadá tak do režimu § 96b odst. 1 věty druhé stavebního zákona, přičemž se zcela ztotožnil se závěry orgánu územního plánování o nesouladu záměru žalobce s regulativy ÚP O. Zdůraznil, že nenachází-li se na daném pozemku žádná stavba, je třeba k záměru přistupovat jako k prvnímu v pořadí, pak ale nelze tvrdit, že doplňuje hlavní funkci, tj. funkci bydlení, neboť bydlení se na tomto pozemku nerealizuje. Neexistuje-li tedy stavba s „hlavní funkcí“ a žalobce o její umístění ani nepožádal, je třeba jako na stavbu s „hlavní funkcí“ pohlížet na předmětný záměr. Podobně je dle žalovaného koncipován i § 79 odst. 2 písm. o) stavebního zákona. Dle žalovaného nelze v daném případě hovořit o etapizaci ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, nýbrž

se jedná o časovou posloupnost výstavby různých objektů na pozemku. Závěrem žalovaný odkázal i na sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ČR ze dne 18. 1. 2021 o tom, že neshledalo důvod k zahájení přezkumného řízení o potvrzujícím závazném stanovisku.

8. Žalobce v replice zdůraznil, že jeho záměr nepředstavuje změnu v území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, tudíž nebylo koordinované závazné stanovisko vůbec pro posouzení a povolení záměru žalobce nutné. Závěr žalovaného, že dokud nestojí na pozemku stavba pro bydlení a není ani požádáno o její umístění a povolení, nesmí žalobce na tomto pozemku postavit nic přesahujícího výměrou zastavěné plochy 5 m², je nezákonný. Nadto je dle žalobce žalovaný nekonzistentní, neboť z jeho vyjádření není zřejmé, zda trvá na existenci stavby pro bydlení, či (jen) na existenci jakékoli stavby na daném pozemku, jakožto předpokladu povolení záměru žalobce. Posuzování souladu záměru s územním plánem nelze založit na parametru „zastavěného pozemku“, který je založen až územním rozhodnutím nebo regulačním plánem. Dále žalobce znovu napadl formulace „myslí se tím...“, užití na str. 4 potvrzujícího závazného stanoviska, jež svědčí o snaze správního orgánu svévolně nadřadit svůj právní názor. Skutečnost, že žalovaný nekorigoval nesprávný názor úředníka stavebního úřadu svědčí dle žalobce o tom, že jsou proti němu správní orgány obou stupňů zaujaté či podjaté. Za pozornost v této souvislosti dle žalobce stojí skutečnost, že na rozdíl od řízení ve věci stavby manželů M. se stavební úřad v této věci pro podjatost nevyloučil. Pro dokreslení doplnil, že i z hlediska postupu stavebních prací je logické, aby byla stavba na zadní části pozemku stavěna dříve než stavba v přední části na stavební čáře, aby manipulační technika směřující do zadní části objekty v přední části nepoškodila.
9. Při jednání soudu žalobce zdůraznil, že Ministerstvo pro místní rozvoj, jakož i ostatní dotčené orgány konstatovaly, že se jedná o stavbu svým měřítkem banální. Podle žalobce tak k ní vůbec nemělo být vydáváno závazné stanovisko orgánu územního plánování a stavební úřad pochybil, pokud je vyžadoval. Znovu zopakoval, že stavba splňuje odstupové vzdálenosti, výšku i další podmínky pro výstavbu, nijak nebrání následné realizaci rodinného domu, ani nesměřuje daný pozemek jiným způsobům užívání. Dodal, že rozhodnutí stavebního úřadu považuje za odvetu žalobci za spory, které s ním žalobce vede stran staveb povolených manželům M. Dále uvedl, že se v lokalitě řada staveb obdobného charakteru nachází, což stavebnímu úřadu zjevně nevadí a postupuje tak v rozporu se zásadou rovného zacházení. Upozornil také na skutečnost, že sporný stavební záměr o rozloze 40 m² je v naprostém nepoměru k výměře celé funkční plochy 15/100S, jež činí 2,57 ha.
10. Žalovaný při jednání setrval na svých závěrech. Manželé M., jakožto osoby zúčastněné na řízení, při jednání vyjádřili názor, že účelem záměru je jen snaha žalobce ztížit vydání opakovaného stavebního povolení jejich domu. S napadeným rozhodnutím se ztotožnili.

C) Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
12. Podle § 94o odst. 1 písm. c) stavebního zákona *ve společném územním a stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů*

a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.

13. Podle § 94p odst. 2 stavebního zákona *není-li stavební záměr v souladu s požadavky uvedenými v § 94o, stavební úřad žádost zamítne.*
14. Podle § 51 odst. 3 správního řádu *je-li v souladu s požadavky § 3 zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.*
15. Skutečností, která ve smyslu § 51 odst. 3 správního řádu znemožnila stavebnímu úřadu vyhovět žádosti žalobce, bylo negativní závazné stanovisko orgánu územního plánování.
16. Stavební zákon ve znění účinném od 1. 1. 2018 v § 96b stanoví, že závisí-li vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona nebo podle zvláštního zákona na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování, který v takovém stanovisku 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.
17. Závazné stanovisko orgánu územního plánování vydávané podle § 96b stavebního zákona je závazným stanoviskem dle § 4 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, a tedy ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu úkonem učiněným dotčeným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je tak jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, u kterého neplatí zásada volného hodnocení důkazů podle § 50 odst. 4 správního řádu. Správní orgán, který vede řízení, je vydaným závazným stanoviskem dotčeného orgánu při vydání vlastního rozhodnutí vázán a nemůže se od něj odchýlit. Je-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 6, resp. § 51 odst. 3 správního řádu), srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-42. To je i případ posuzované věci.
18. Žalobce proti obsahu předmětného závazného stanoviska brojil v odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu. Žalovaný proto v souladu s § 149 odst. 7 správního řádu vyžádal potvrzení nebo změnu předmětného stanoviska od „odvětvově“ nadřízeného správního orgánu.
19. Potvrzení závazného stanoviska vydané dle § 149 odst. 7 (pozn. dříve odst. 5 a ještě předtím odst. 4) správního řádu je svou povahou opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30). Z hlediska přezkumu prováděného soudy rozhodujícími ve správním soudnictví je podstatné, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a lze jej proto přezkoumat pouze postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt, tj. v řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, či také např. rozsudek téhož soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014-127).
20. Ohledně přezkumu závazných stanovisek existuje dlouhodobá a ustálená judikatura, jež zakazuje soudům věcný přezkum odborných závěrů vyjádřených v závazném stanovisku (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013-38 nebo ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017-49). To ale neznamena, že by závěry závazného

stanoviska byly vůči soudnímu přezkumu imunní. Stejně jako při přezkumu jiných odborných podkladů nemůže správní soud sám přezkoumávat věcnou správnost odborných závěrů uvedených v závazném stanovisku. To náleží tomuto orgánu, který k němu disponuje odbornými znalostmi. Správní soud je oprávněn a povinen se v mezích žalobních zabývat zejména tím, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2022, č. j. 10 As 316/2021-39).

21. Předmětem přezkumu soudu podle § 75 odst. 2 s. ř. s. je v posuzované věci potvrzující závazné stanovisko Krajského úřadu Olomouckého kraje, Odboru strategického rozvoje kraje, oddělení územního plánování ze dne 22. 6. 2020, č. j. KUOK 64909/2020 a jemu předcházející závazné stanovisko Magistrátu města Olomouce, Odboru dopravy a územního rozvoje (jehož příslušnost byla založena § 96 odst. 2 stavebního zákona), které bylo v souladu s § 4 odst. 7 stavebního zákona (všechny dotčené orgány byly odbory téhož magistrátu) součástí koordinovaného závazného stanoviska ze dne 18. 10. 2019, č. j. SMOL/232327/2019/ODUR/UUP/Sin.
22. Všechny žalobní body směřovaly proti odůvodnění závazného stanoviska. Teprve v replice doručené soudu dne 4. 8. 2021, tj. po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby a tím i k možnému rozšíření žalobních bodů (tato lhůta uplynula 18. 5. 2021), žalobce zpochybnil, že bylo vůbec namístě závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona ve věci vydávat, tj. že byla splněna hypotéza § 96b odst. 1 stavebního zákona, a to *vyvolání změny v území* daným rozhodnutím. Z pohledu § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. se tak jedná o opožděný, a tudíž nepřipustný žalobní bod. Pouze nad rámec nutného odůvodnění tak krajský soud uvádí, že podle § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona se pro účely stavebního zákona rozumí změnou v území změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, *včetně umísťování staveb* a jejich změn. Jelikož měla být rozhodnutím v daném řízení umístěna (a současně povolena) stavba, jedná se o rozhodnutí podle části třetí hlavy III dílu 5 stavebního zákona, které závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, přičemž vzhledem k druhu a parametrům stavby se nejedná o žádnou z výluk vyjmenovaných v § 96b odst. 1 po písm. a) až h) stavebního zákona. Jeho nutným podkladem bylo proto podle § 96b odst. 1 závazné stanovisko orgánu územního plánování a stavební úřad tudíž nepochybil, pokud své rozhodnutí souhlasem orgánu územního plánování podmínil.
23. Na tento závěr nemá žádný vliv skutečnost, že některé další orgány veřejné správy, které hájí veřejné zájmy na základě zvláštních zákonů, se v koordinovaném stanovisku vyjádřily tak, že samy stanovisko k danému záměru podávat nebudou. Nevydání závazného stanoviska totiž v daných případech bylo jednotlivými správními orgány zdůvodněno tím, že daným záměrem nebudou dotčeny zájmy chráněné příslušným zákonem (např. dle hlavy IX. zákona o vodách, dle zákona o integrovaném záchranném systému či dle zákona o prevenci závažných havárií), nikoli tím, že by se jednalo z hlediska měřítka o banální záměr, k němuž nestojí za to stanovisko vydávat. Důvod nevydání stanovisek některých orgánů tedy nebyl takový, jak žalobce tvrdil při jednání, a v žádném případě tento důvod neovlivňuje pravomoc orgánu územního plánování vydat závazné stanovisko podle § 96b stavebního zákona, jsou-li k tomu splněny podmínky.
24. Stejně tak neodpovídá skutečnosti tvrzení žalobce, že Ministerstvo pro místní rozvoj neshledalo důvod k zahájení přezkumného řízení z podnětu žalobce, neboť se nechtělo zabývat „*bagatelní stavbičkou v ploše, která je dle územního plánu pro tento druh staveb určena*“.

Z obsahu sdělení ze dne 18. 1. 2021, č. j. MMR-3154/2021-81, soud zjistil, že ministerstvo neshledalo důvody k zahájení přezkumného řízení s odůvodněním, že závazné stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování ze dne 22. 6. 2020 nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy, přičemž se ministerstvo ztotožnilo s jeho odůvodněním a s konstatováním, že věcný obsah závazného stanoviska je správný a důvody zde uvedené jsou podpořeny argumenty, které vychází ze základních koncepčních principů územního plánování a stavebního zákona. Taktéž se ministerstvo ztotožnilo s vypořádáním námitek proti obsahu závazného stanoviska.

25. Žalobce v žalobě za jádro sporu označil právní otázku, zda je stavební zákon nebo územní plán oprávněn závazně určovat pořadí, v jakém může stavebník požádat o umístění a povolení staveb na svém pozemku.
26. Podle krajského soudu je však tato otázka zavádějící a neodpovídá podstatě odůvodnění nepřipustnosti záměru dle § 96b odst. 3 stavebního zákona podaného orgány územního plánování. To je založeno na interpretaci relevantních regulativů ÚP O., konkrétně podmínek využití stabilizovaných ploch upravených v bodě 4.7.1., podmínek využití ploch smíšených obytných uvedených v bodě 7.1.2. a) a s) a podmínek prostorového uspořádání ploch upravených v bodě 7.12. ÚP O., přičemž žádný z těchto regulativů nediktuje pořadí, v němž je možné na konkrétním pozemku umísťovat jednotlivé druhy staveb.
27. Klíčovým regulativem, s nímž má záměr dle orgánů územního plánování kolidovat, jsou podmínky využití ploch s rozdílným způsobem využití uvedené v kapitole č. 7 ÚP O., konkrétně podmínky využití ploch smíšených obytných, uvedené v bodě 7.1.2. a) a s) ÚP O. Skutečnost, že pozemek parc. č. X v k. ú. X je součástí smíšené obytné plochy, označené kódem X, je nesporná.
28. Jak orgán územního plánování ve stanovisku ocitoval, ÚP O. v úvodu dané kapitoly uvádí, že *„v celém území lze v souladu s charakterem území, s požadavky na ochranu a rozvoj hodnot a v souladu s harmonickým měřítkem a vztahy v krajině realizovat terénní úpravy a umísťovat pozemky, stavby a zařízení uvedené jako hlavní nebo přípustné, případně jako podmíněně přípustné, u kterých bylo prokázáno splnění stanovených podmínek.“* Hlavní využití ploch smíšených obytných v ÚP O. uvedeno není, vymezena jsou jen přípustná a podmíněně přípustná využití. Již z úvodní citované věty je zřejmé, že zpracovatel ÚP O. zvolil ne zcela šťastnou formulaci, uvedl-li že *„v území lze umísťovat pozemky, stavby a zařízení“*, neboť pozemky pochopitelně nelze v ploše umísťovat, pozemky již logicky umístěny jsou, nýbrž je lze jedinečně vymezovat, což se děje zpravidla rozhodnutím o umístění stavby, při němž se pozemek pod stavbou vymezuje jako stavební, nebo rozhodnutím o dělení či scelování pozemků (srov. § 79 odst. 1 stavebního zákona či § 20 a násl. vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). Tento nedostatek však lze bez potíží překlénout a označit jej za formulační nepřesnost způsobenou snahou o úsporné vyjádření. Tím však potíže s výkladem regulativů kapitoly 7 ÚP O. nekončí.
29. Orgán územního plánování z početné množiny přípustných využití vybral a vyložil dva body, v nichž jsou uvedena využití, jež by potenciálně připadala s ohledem na charakter posuzované stavby v úvahu (čímž současně implicitně vyloučil všechna ostatní přípustná i podmíněně přípustná využití), a to bod 7.1.2. a), podle kterého jsou v plochách smíšených obytných jako přípustné využití uvedeny *pozemky rodinných domů v lokalitách se zajištěnou ochranou před hlukem*, a dále bod 7.1.2. s), podle kterého jsou v plochách smíšených obytných jako přípustné využití uvedeny *dočasné stavby úkrytů na náradí do 5m² zastavěné plochy*

objektu řešené v souladu s charakterem území na oplocených pozemcích využívaných jako zahrady. Předemlaná výkladová nesnáz spočívá v tom, že zpracovatel ÚP O. v některých případech uvedl namísto očekávatelného výčtu přípustných druhů staveb, zařízení a způsobů užívání pozemků zařazených v dané ploše (př. rodinné domy, bytové domy, zahrady, sady, bydlení apod.), výčet druhů pozemků, které do této plochy zařadil, tj. z nichž se daná plocha skládá, viz termín „pozemky rodinných domů“ užitý v citovaném bodě 7.1.2. a).

30. Orgán územního plánování zřetelně vyložil použitý výraz „pozemek rodinného domu“ jako „rodinný dům“, neboť ve stanovisku uvedl, že se v daném případě o rodinný dům nejedná. Krajský soud považuje výklad orgánu územního plánování za logický a jediný možný. Smyslem vymezení přípustných způsobů využití pozemků zahrnutých do příslušného typu plochy s rozdílným způsobem využití je totiž právě určit, jaké druhy staveb a zařízení lze na tyto pozemky s ohledem na účel dané plochy umisťovat, popř. takto vymezit činnosti, jež mohou být v dané ploše vykonávány. Krajský soud tedy shodně s orgánem územního plánování dospěl k závěru, že obsahem regulativu 7.1.2. a) ÚP O. je připuštění umisťování rodinných domů na pozemcích zařazených v ploše smíšené obytné (za podmínky, že je v dané lokalitě zajištěna ochrana před hlukem). Orgán územního plánování nepochybil ani v závěru, že záměr žalobce není rodinným domem, to ostatně žalobce nikdy netvrdil.
31. Dále orgán územního plánování uvedl, že záměr žalobce není ani „doplňkovým objektem“ ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., protože se jedná o zahradu a nikoli pozemek stavby pro bydlení, jelikož se na něm dosud žádná stavba pro bydlení nenachází a není ani navržena.
32. ÚP O. v bodě 7.1.2. a) hovoří pouze o rodinných domech. Z uvedeného však nelze učinit příkrý závěr, že by přípustnou stavbou na pozemku v ploše smíšené obytné mohl být jen sám rodinný dům bez dalších objektů, které představují jeho provozní a hospodářské zázemí – garáž, pergola, zpevněné plochy, bazén, objekty pro relaxaci a sport, oplocení, zařízení pro chov domácích zvířat apod. Takové stavby mají povahu příslušenství stavby rodinného domu ve smyslu § 510 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a tudíž sdílejí právní osud rodinného domu, jakožto věci hlavní. Již z této logiky nelze o umístění příslušenství stavby uvažovat dříve, než došlo k umístění samotného rodinného domu.
33. Pro oblast staveb kromě obecných ustanovení občanského zákoníku nadto platí i speciální ustanovení předpisů stavebního práva, které regulují umisťování staveb na určitých druzích pozemků. Orgánem územního plánování zmíněný § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb. uvádí, že *„na pozemcích staveb pro bydlení lze kromě stavby pro bydlení umístit stavbu nebo zařízení související s bydlením či bydlení podmiňující a provést terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání pozemků, staveb a zařízení na nich, není-li z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení.“* Citované ustanovení, byť je součástí hlavy I. části III. uvedené vyhlášky, v níž mají být obsaženy požadavky na vymezení pozemků, ve skutečnosti obsahuje pravidla pro umisťování staveb na pozemcích. Ve vztahu k pozemkům staveb pro bydlení hovoří citované ustanovení o *stavbě nebo zařízení souvisejícím s bydlením či bydlení podmiňujícím*, což odpovídá povaze příslušenství, přičemž možnost umístit takovou akcesorickou stavbu (slovy orgánu územního plánování „doplňkový objekt“) na pozemcích stavby pro bydlení podmiňuje toto ustanovení zjištěním, že *není z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení*. Z uvedeného je zcela zřejmé, že pozemkem stavby pro bydlení, a tedy i pozemkem stavby rodinného domu, je třeba rozumět pozemek, na němž se již sama

stavba pro bydlení (rodinný dům) nachází, je již umístěna, či alespoň společně se stavbou akcesorickou navržena k umístění, neboť jen tehdy lze vyhodnotit, zda z prostorových či provozních důvodů není skutečně možné zabezpečit dané funkce přímo v samotné stavbě pro bydlení (rodinném domě). Má-li dle tvrzení žalobce hospodářský objekt, o jehož umístění usiluje, sloužit k uskladnění zahradního nářadí a techniky, výpěstků, stavebního materiálu a jako přístřeší před nepohodou počasí, nemohlo by být stavebnímu úřadu bez znalostí parametrů samotné stavby rodinného domu a provozu v něm zřejmé, zda nebude možné uvedené funkce zabezpečit v daném rodinném domě.

34. Orgán územního plánování tedy dospěl k logickému a řádně odůvodněnému závěru, že parametry bodu 7.1.2. a) ÚP O. záměr nesplňuje, neboť se nejedná o rodinný dům, ani o doplňkovou stavbu ve smyslu § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.
35. S tvrzením žalobce v žalobě, že předmětná stavba je drobnou stavbou s typickou doplňkovou funkcí při užívání pozemku a jeho obhospodařování, lze sice v zásadě souhlasit, avšak žalobce tím nijak nevyvrací správnost závěru orgánu územního plánování o tom, že takový typ staveb nelze podřadit pod bod 7.1.2. a) ÚP O., ani netvrdí, že by taková stavba splňovala charakteristiku jiného bodu z výčtu přípustných a podmíněně přípustných využití. Možnost umístit do přední části předmětného pozemku rodinný dům někdy v budoucnu nic nemění na závěru, že posuzovaný záměr sám není stavbou rodinného domu a bez současné existence umístěného rodinného domu nemůže být předmětný pozemek posuzován jako pozemek rodinného domu ve smyslu vykládaného regulativu.
36. K argumentu, že se nejedná o pozemek stavby pro bydlení, jelikož se na něm dosud žádná stavba pro bydlení nenachází a není ani navržena, dále orgán územního plánování dodal, že se jedná o zahradu. Tento závěr žalobce nezpochybnil, naopak výslovně i v posledním odstavci na str. 6 žaloby uvedl, že předmětný pozemek byl a je zahradou.
37. V žalobě se žalobce ohradil zejména proti argumentaci, uvedené v této souvislosti nadřízeným orgánem územního plánování v potvrzujícím stanovisku. Ten dospěl k závěru, že stanovisko je věcně správné, jeho závěry jsou podpořeny argumenty, které vychází ze základních koncepčních principů ÚP O. a stavebního zákona. Sám k tomu pak doplnil, že v okamžiku, kdy není pozemek ničím zastavěn, je třeba na něj pohlížet jako na pozemek nezastavěný, v daném případě tedy fakticky jako na „zahradu“, a dále, že stavebním pozemkem se stává pozemek až v okamžiku, kdy je závazně určen (a to regulačním plánem nebo územním rozhodnutím) k zastavění. K námitce chybného posouzení souladu záměru s body 7.1.2. a) a s) ÚP O. nadřízený orgán uvedl, že naopak jde-li o záměr navrhovaný na nezastavěném (volném) pozemku, bylo zcela logické přistoupit k němu jako k záměru „prvnímu v pořadí“ na daném pozemku, který stanovené podmínky nesplňuje.
38. K námitkám žalobce je třeba uvést, že jako zahradu označil předmětný pozemek již orgán územního plánování, čímž ale zjevně neupozorňoval na druh pozemku, který je u předmětného pozemku zapsán v katastru nemovitostí, což by ani nedávalo smysl, neboť předmětný pozemek je dle katastru nemovitostí ornou půdou, nýbrž na dosavadní funkční využití daného pozemku, a to zcela v souladu s faktickým stavem. S žalobcem lze souhlasit, že teze nařízeného orgánu v potvrzujícím stanovisku (viz str. 4), že *„v okamžiku, kdy není pozemek ničím zastavěn (nenachází se na něm žádná stavba), je třeba na něj pohlížet jako na pozemek nezastavěný (volný), v daném případě tedy fakticky jako na „zahradu“*, mnoho smyslu nedává, neboť na pozemek lze pohlížet jako na zahradu jen tehdy, je-li k takovému účelu používán, nikoli tehdy, není-li ničím zastavěn. Podstatné však je, že se nadřízený orgán

ztotožnil s argumentací orgánu územního plánování, která smysluplná je. Důvodná je i námitka žalobce proti užití definice stavebního pozemku v potvrzujícím stanovisku (viz str. 4), která je z pohledu výkladu daných regulativů ÚP O. skutečně nepodstatná, avšak nadřízený orgán žádné další úvahy o zmíněnou definici neopřel. Nadřízený orgán toliko ve snaze jinými slovy podpořit argumentaci orgánu územního plánování uvedl některé nadbytečné teze.

39. Žalobce naopak nedůvodně vytkl nadřízenému orgánu, že se dopustil směřování třídění druhů pozemků dle katastru nemovitostí, které je pro územní plán zcela irrelevantní, s tříděním ploch s rozdílným způsobem využití v ÚP O. Žalobce ale neuvedl, v jaké konkrétní pasáži potvrzujícího stanoviska se měl nadřízený orgán vytýkaného směřování těchto dvou kategorií dopustit, ani jak se mělo toto směřování v argumentaci nadřízeného orgánu projevit. Krajský soud, ač se s textem potvrzujícího stanoviska seznámil, popsané mísení pojmů nenalezl. Nadřízený orgán územního plánování stavem zápisu v katastru nemovitostí ohledně druhu předmětného pozemku ve stanovisku neargumentoval. Při posuzování záměru žalobce s ÚP O. pracoval výlučně s kategoriemi územního plánu, tj. se začleněním předmětného pozemku do stabilizované plochy smíšené obytné X.
40. K bodu 7.1.2. s) ÚP O. orgán územního plánování uvedl, že byť se v daném případě jedná o oplocený pozemek využívaný jako zahrada, není navržený objekt dočasnou stavbou (dle souhrnné stavby se má jednat o stavbu trvalou), nejedná se o úkryt na náradí (má se jednat o sklad osiva a plodin, název je „hospodářský objekt s udírnou“), a navržená zastavěná plocha cca 40 m² osminásobně překračuje stanovenou výměru. Proti tomuto hodnocení žalobce v žalobě nic nenamítal.
41. Lze tak uzavřít, že námitky žalobce proti závěru orgánů územního plánování, že záměr není v souladu s podmínkami využití ploch smíšených obytných uvedených v ÚP O., jsou nedůvodné.
42. Dalším (i když z pohledu stanoviska prvním) z interpretovaných regulativů byl bod 4.7.1. ÚP O., který je součástí urbanistické koncepce zastavěného území. Orgán územního plánování správně dovodil, že se daný regulativ na posuzovaný případ vztahuje, neboť se týká všech stabilizovaných ploch v zastavěném území, které ÚP O. označuje kódy X, přičemž pozemek parc. č. X v k. ú. X je nesporně součástí takové stabilizované plochy, a to smíšené obytné plochy X. Obsahem daného regulativu je příkaz v daných plochách (již dle svého názvu stabilizovaných) v zásadě neměnit stávající zastavěnost a funkční využití, přičemž současně regulativ výslovně uvádí, jaké změny se při respektování požadavků na ochranu hodnot území a při zajištění souladu s charakterem území za takové změny (myšleno změny stávající zastavěnosti a funkčního využití) nepovažují. Z bodů, v nichž jsou tyto přípustné změny vyjmenovány, vybral orgán územního plánování logicky jen ty, které s ohledem na parametry dané stavby a další okolnosti vůbec připadaly v úvahu. Podle orgánu územního plánování tak posuzovaný záměr do uvedeného výčtu nespadá, neboť se nejedná (i) o stavbu související technické či dopravní infrastruktury, (ii) o podzemní objekt, (iii) o stavbu doplňující hlavní funkci na pozemku stavby pro bydlení (neboť se nejedná o pozemek stavby pro bydlení, ale o zahradu), ani (iv) o urbanisticky odůvodněnou dostavbu objektu v proluce, situovanou bezprostředně podél veřejného prostranství.
43. I tento závěr potvrdil nadřízený orgán, který v potvrzujícím stanovisku doplnil, že ÚP O. sice připouští v daném území stavby doplňující hlavní funkci na pozemcích stavby pro bydlení, těmito pozemky se však nutně myslí pozemky s již existujícími stavbami pro

bydlení, jež samy tuto hlavní funkci plní, v daném případě se ale jedná o stavbu doplňující pro neexistující stavbu hlavní. S ohledem na obsah odvolacích námitek dále zdůraznil, že záměr nelze považovat za změnu v území dle bodu 4.7.1. ÚP O., neboť jde o záměr nový, byť navržený uvnitř stabilizované plochy v zastavěném území, nicméně na nezastavěném (volném) pozemku.

44. Užití formulace „*myslí se tím s již existujícími stavbami*“ nepovažuje krajský soud na rozdíl od žalobce za výraz subjektivního pocitu posuzujícího úředníka, nýbrž za uvozující větu k následnému výkladu. Nadřízený orgán použil uvedené spojení k tomu, aby sdělil, jak pojem „pozemky staveb pro bydlení“ v kontextu daného ustanovení vykládá. Namítal-li dále žalobce, že nadřízený orgán územního plánování použil pojem „hlavní stavba“, ačkoli ÚP O. v bodě 4.7.1. používá jen pojem „hlavní využití“, není soudu zřejmé, jak by tato skutečnost mohla ovlivnit zákonnost daného stanoviska, když nesporné je, že se na pozemku žalobce nenachází a ani součástí navrženého záměru není žádná stavba pro bydlení, jež by měla plnit onu hlavní funkci ve smyslu bodu 4.7.1. ÚP. Logické úvaze orgánu územního plánování o tom, proč se nemůže jednat o „pozemek stavby pro bydlení“, dokud na něm není žádná stavba pro bydlení alespoň umístěna, resp. současně s návrhem doplňkové stavby navržena k umístění, se krajský soud věnoval výše.
45. Žalobce se dle krajského soudu mylí v předpokladu, že se jakýkoli pozemek zahrnutím do plochy smíšené obytné stane automaticky pozemkem stavby pro bydlení. Tak tomu však není. Plocha smíšená obytná je právě proto plochou smíšenou, že sestává z pozemků plnících různé funkce. Kromě pozemků rodinných domů se v ní mohou nacházet také např. pozemky veřejných prostranství, pozemky vodních toků a ploch, pozemky protierozních, protipovodňových a retenčních opatření, pozemky dopravní a technické infrastruktury, pozemky staveb a zařízení veřejného vybavení a mnoho dalších, mj. i pozemky s trvalou vegetací bez primárního hospodářského významu, zejména zahrady – viz bod 7.1.2. i) ÚP O. – což je zřejmě právě případ žalobcova pozemku.
46. Dále orgán územního plánování s odkazem na bod 7.12. ÚP O. uvedl, že záměr není v souladu ani s podmínkami prostorového uspořádání ploch, a to vzhledem k tomu, že navrhovaná stavba není umístěna při veřejném prostranství, ale naopak v prostoru vnitrobloku a záměr tedy není v souladu s blokovým typem struktury zástavby. Proti porušení tohoto regulativu žalobce v žalobě nic nenamítal.
47. Tvrzení žalobce, že stavbou nedojde k překročení limitů zastavitelnosti a že stavba splňuje ostatní obecné podmínky pro výstavbu, jsou s důvody napadeného rozhodnutí mimoběžná a závěr o nesouladu záměru s ÚP O. ve smyslu výše uvedeném nejsou s to nijak ovlivnit.
48. Krajský nesouhlasí ani s tvrzením žalobce, že závazná posloupnost umístování staveb na pozemku by musela vyplývat z etapizace, tj. být zakreslena ve výkresu I/S2 Etapizace. Nejvyšší správní soud vymezil etapizaci v právní větě rozsudku ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 67/2015-42 tak, že: „*Etapizací ve smyslu § 19 odst. 1 písm. f) stavebního zákona z roku 2006 se rozumí stanovení pořadí provádění takových změn v území, které vyplývají ze schválené územně plánovací dokumentace.*“ Umístění hospodářské stavby žalobce ale není změnou v území, jež by vyplývala z ÚP O., tudíž je námitka nedůvodná.
49. Nedůvodným shledal krajský soud i námitku narušení jeho legitimního očekávání a porušení dosavadní praxe stavebního úřadu. Problematikou zásady legitimního očekávání v souvislosti se zavedenou správní praxí, vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu, se opakovaně zabíral Nejvyšší správní soud. Již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132,

rozšířený senát zdůraznil, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.*“ Tyto závěry jsou přitom v judikatuře konstantně platné dodnes. Podmínkou úspěšného dovolání se porušení uvedené zásady je tvrzení a doložení, že správní praxe uvedených atributů skutečně existuje. Jediný případ správní praxe stavebního úřadu, který ale žalobce v žalobě popsal, byl postup stavebního úřadu při dodatečném povolování stavby rodinného domu manželů Matzenauerových. Soudu tak není vůbec zřejmé, z čeho by mohlo v této souvislosti legitimní očekávání v dodržení dlouhodobé, stabilní a neměnné správní praxe stavebního úřadu při umísťování staveb obdobného charakteru, jako je žalobcův záměr, pramenit. Při jednání soudu žalobce sice doplnil tvrzení k uvedené námitce, ta však shledal soud nedostatečná. Žalobce totiž uvedl, že den před jednáním soudu vyfotografoval v dané lokalitě stavby obdobného druhu, některé zapsané v katastru nemovitostí např. jako rekreační objekty, přičemž je zřejmé, že jejich existence stavebnímu úřadu nevádí. Současně žalobce dodal, že ani neví, kdy byly tyto objekty postaveny. Žalobce tedy opět konkrétně netvrdil, že by v době rozhodování žalovaného existovala zavedená výkladová správní praxe ve vztahu k umísťování hospodářských objektů obdobných parametrů do zahrad, zařazených ÚP O. do plochy smíšené obytné, za současné neexistence stavby rodinného domu na daném pozemku. Jak již soud výše uvedl, vychází při přezkoumávání napadeného rozhodnutí podle § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. Žalobce však dle vlastních tvrzení není s to tvrdit, že se jedná o stavby, které byly postaveny před vydáním napadeného rozhodnutí. K takto obecnému a z časového hlediska nerelevantnímu tvrzení tudíž nebylo možné vést dokazování nabízenými fotografiemi, a proto soud návrh na jejich provedení zamítl.

50. Stejně tak soud zamítl provést důkaz výřezem z grafické části ÚP O., jenž měl prokázat, že rozloha posuzovaného záměru je v naprostém nepoměru k výměře celé plochy X, neboť žalobce neosvětlil, v jakém ohledu by toto zjištění mohlo být relevantní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, subsumovaného závazného stanoviska.
51. Ze skutečností uváděných jen pro úplnost a „pro dokreslení“ při jednání soudu, zejména o tom, že v případě letitého sporu o dodatečné povolení stavby manželů Matzenauerových se stavební úřad, na rozdíl od posuzovaného případu vyloučil pro podjatost, žalobce nezformuloval žádnou námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí, ani vad řízení, které jeho vydání předcházelo, tudíž se jimi soud nezabýval.

D) Závěr a náklady řízení

52. Jelikož soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
53. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť procesně úspěšnému žalovanému dle obsahu spisu v řízení žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.
54. O náhradě nákladů řízení osob na řízení zúčastněných rozhodl soud dle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něž má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů jen v souvislosti s plněním povinností uložených soudem. Soud však těmto osobám v řízení žádné povinnosti neukládal.

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.

Olomouc 22. listopadu 2022

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu