



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Ľubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše ve věci

žalobce: a) I. M.
b) Z. M.
oba zastoupeni advokátem Mgr. Janem Davídkem
sídlem Lešetín II 7147, 760 01 Zlín

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2021, č. j. KUZL 87231/2021,
sp. zn. KUSP 79451/2021 ÚP-Vác,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předmětem sporu je otázka, zda za daných okolností věci představuje rozhodnutí o určení právního vztahu podstatnou změnu okolností odůvodňující vydání nového rozhodnutí podle § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“). Žalobci uvádí, že podle rozhodnutí o určení právního vztahu nejsou předmětné pozemky veřejným prostranstvím,

proto může být stavba oplocení na nich dodatečně povolena a současně není opodstatněné nařízení jejího odstranění.

2. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců a potvrdil usnesení Odboru stavebních a dopravních řízení Magistrátu města Zlín (dále „stavební úřad“) ze dne 24. 9. 2021, č.j. MMZL 181928/2021, sp. zn. MMZL-SÚ-121909/2021/Ko. Rozhodnutím stavebního úřadu bylo podle § 102 odst. 4 správního řádu zastaveno a) nové řízení o dodatečném povolení stavby oplocení na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území X (dále „stavba“) a b) nové řízení o nařízení odstranění stavby.

II. Skutkové okolnosti a rozhodnutí správních orgánů

3. Soud stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu, a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
4. Územní plán města Zlín, který vstoupil v účinnost 31. 12. 2011, zahrnuje dané pozemky v rámci vymezených ploch do zastavitelných (návrhových) Ploch veřejných prostranství – P* i. č. 532 s definovaným využitím jako obsluha území a napojení na obchvat Kuldova. Takovéto vymezení ploch veřejných prostranství bylo důsledkem změny č. 1B Územního plánu Zlína, o jejímž pořízení rozhodlo Zastupitelstvo města Zlín usnesením ze dne 21. 6. 2012. Žalobci nabyli dané pozemky v roce 2013. Po dopracování návrhu změny č. 1B následovalo jeho opakované veřejné projednání v roce 2014. V průběhu celého procesu žalobci neuplatnili námitku či připomínku k řešení příslušné části územního plánu. I po navazujících úpravách Územního plánu města Zlín se nic na kategorizaci daných pozemků nezměnilo. Stavba byla postavena bez povolení či jiného právně relevantního aktu stavebního úřadu a nebyla povolena ani dodatečně.
5. Stavební úřad zahájil dne 19. 5. 2014 z moci úřední řízení o odstranění stavby. Následně žalobci poprvé požádali o dodatečné povolení stavby, čemuž stavební úřad nevyhověl, žalovaný jejich odvolání zamítl a vydané rozhodnutí potvrdil. Důvodem bylo, že se stavba nachází v plochách veřejných prostranství a není v souladu s územním plánem města. V roce 2015 nařídil stavební úřad odstranění stavby, žalovaný odvolání žalobců zamítl a vydané rozhodnutí potvrdil. Zdejší soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 26. 9. 2017, č. j. 29 A 143/2015-135. Na rozsudek lze nyní odkázat i ohledně širšího skutkového kontextu věci. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobců rozsudkem ze dne 7. 11. 2018, č. j. 9 As 368/2017-48. Protože žalobci stavbu neodstranili, postoupil stavební úřad věc k exekučnímu řízení. K návrhu žalobců byl povolen odklad exekuce (viz usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 3. 2022, č. j. 29 A 21/2022-37, přiznávající odkladný účinek žalobě).
6. V letech 2019 a 2020 žalobci opětovně žádali o dodatečné povolení stavby. Protože mimo příslušný formulář nic dalšího nedoložili a už jednou bylo pravomocně rozhodnuto o odstranění stavby, stavební úřad tato řízení zastavil, žalovaný zamítl odvolání žalobců a vydaná rozhodnutí potvrdil. Žalobci nevyužili možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí.
7. Následně podali žalobci žádost o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu, spočívající v odpovědi na otázku, zdali jsou předmětné pozemky veřejným prostranstvím.

Rozhodnutím o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu uzavřelo Oddělení prostorového plánování Magistrátu města Zlín, že dané pozemky nejsou veřejným prostranstvím podle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále „zákon o obcích“). Ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu shledalo, že je sporná veřejná přístupnost na pozemky a není splněna ani podmínka veřejně prospěšného účelu existence veřejného prostranství a souhlasu vlastníka pozemku se vznikem veřejného prostranství. Současně zdůraznilo, že územní plán nemůže určitý pozemek prohlásit za stávající veřejné prostranství, a tím zavázat vlastníka, aby strpěl obecné užívání. Omezuje však vlastníka v záměrech, které podléhají regulaci podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále „stavební zákon“).

8. Na základě tohoto rozhodnutí podali žalobci žádost o provedení nového řízení o dodatečném povolení stavby a nařízení o odstranění stavby podle § 101 písm. b) správního řádu. Uvedli, že podklad, na jehož základě byla dřívejší rozhodnutí vydána, se ukázal jako chybný.
9. Následně si stavební úřad vyžádal závazné stanovisko k věci. Dne 8. 9. 2021 vydalo Oddělení prostorového plánování Magistrátu města Zlín vyjádření, konstatující, že záměr žalobců nechat si dodatečně povolit oplocení je v rozporu s pojmem veřejné prostranství. Z toho důvodu neodpovídá umístění stavby hlavnímu využití dané plochy s rozdílným způsobem využití v územním plánu, a je tudíž ve vztahu k územnímu plánu nepřipustné.
10. S odkazem na toto vyjádření zastavil stavební úřad nové řízení o dodatečném povolení stavby i o nařízení odstranění stavby dle § 102 odst. 4 správního řádu, neboť neshledal skutečnosti odůvodňující zahájení nového řízení. Žalovaný toto usnesení napadeným rozhodnutím potvrdil a odmítl odvolání žalobců. Důvod pro nezahájení nového řízení spatřoval v tom, že stavba je nadále v rozporu s územním plánem města. Žalobci nepředložili důkaz o změně skutkových či právních okolností, odůvodňujících nové řízení.

III. Argumentace žalobců

11. Žalobci namítají, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť stavební úřad neprovedl dostatečné zhodnocení toho, zda žádost o vydání nových rozhodnutí odůvodňuje vydání pozitivních rozhodnutí ve věci či nikoliv, čímž zasáhl do jejich práva na spravedlivý proces a vlastnického práva. Podle žalobců nepostačuje pouze odkázat na vyjádření Oddělení prostorového plánování Magistrátu města Zlín, protože předmětné pozemky nikdy nebyly a nejsou veřejným prostranstvím. Územní plán nemůže prohlásit pozemek za veřejné prostranství, a tím zavázat jeho vlastníka, aby strpěl obecné užívání, a tedy omezil jeho vlastnické právo (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.06.2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009). Takovýto postup popírá význam vydaného rozhodnutí správního orgánu o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu.
12. Dále žalobci dodávají, že v napadeném rozhodnutí byly zcela opomenuty zásady materiální pravdy a nebyl zjištěn skutečný stav věci. V roce 2013, kdy příslušné pozemky kupovali, byly evidovány nikoli jako plochy veřejného prostranství, k tomu došlo až Opatřením obecné povahy č. 1/2014 vydaným zastupitelstvem města Zlín s účinností od 3. 6. 2014. Žalovaným nebyla zohledněna proporcionalita a tvrdost postupu stavebního úřadu a rozpor

s dobrými mravy vydaného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2017, sp. zn. 8 As 127/2016-56).

IV. Argumentace žalovaného

13. Podle žalovaného se napadené rozhodnutí především zabývalo tím, zda došlo ke změně podmínek, za nichž bylo původní rozhodnutí vydáno. Vzhledem k tomu, že žalobci nepředložili důkaz o takové změně a její absence byla ověřena i stavebním úřadem, nezbylo než řízení o žádosti o vydání nových rozhodnutí zastavit. Oba správní orgány posuzovaly žádost způsobem, jak stanoví zákon.
14. Žalovaný dále uvedl, že zásada materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně a v souladu se zákonem, avšak povinnost správního orgánu řádně objasnit skutečný stav věci není absolutní a je významně korigován zásadou procesní ekonomie. V daném případě, kdy v řízení nevyšlo najevo, že by došlo ke změně okolností, zvláště, že územní plán nedoznal od doby vydání rozhodnutí o první žádosti o dodatečné povolení stavby žádných změn, a stavba je tudíž i nadále umístěna v plochách, v nichž územně plánovací dokumentace tyto stavby nepřipouští, měly oba správní orgány postaveny najisto, že skutkový stav je dostatečně zjištěný.
15. Závěrem žalovaný doplnil, že nemohlo dojít k nepřiměřenému zásahu do práv žalobců, neboť o stavbě bylo rozhodnuto pravomocným rozhodnutím o jejím odstranění již v roce 2015.

V. Replika žalobců

16. Žalobci namítají, že žalovaný dovozuje neexistenci důkazu o změně skutkových či právních okolností pouze z jednoho vyjádření Oddělení prostorového plánování Magistrátu města Zlín. Oni zatím doložili existenci zřejmého nesouladu mezi stavem faktickým a evidovaným. Žalovaný měl odůvodnit své správní uvážení, dle něhož rozhodnutí o určení právního vztahu nemá žádný význam. Byť může v budoucnu dojít ke změně územního plánu a budou moci stavbu umístit na stejné místo, nyní je proti nim vedena exekuce směřující k odstranění stavby.

VI. Hodnocení věci soudem

17. Krajský soud předeslal, že žaloba byla podána osobami oprávněnými dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a ve lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Soud ve věci rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (nevyjádřili výslovný nesouhlas s tímto postupem) a krajský soud nepovažoval ústní projednání věci za nezbytné.
18. Žaloba **není důvodná**.

Právní úprava a judikatura

19. Podle § 101 a 102 správního řádu bude novým rozhodnutím vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Žádost přitom musí odůvodňovat zahájení nového řízení, jinak správní orgán řízení zastaví.

20. Veřejným prostranstvím podle § 34 zákona o obcích jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Plochy, které splňují podmínky uvedené v tomto ustanovení, se stávají ze zákona veřejným prostranstvím, aniž by bylo nutné je zvlášť vymezovat v územním plánu. Vymezení veřejných prostranství dle vyhlášky č. 501/2006 Sb. tak není konstitutivní a je na uvážení obce, zda a které plochy takto v územním plánu vymezí a umožní tak jejich zvýšenou ochranu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2017, č. j. 4 As 186/2017-41).
21. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze stavbu dodatečně povolit, pokud mimo jiné 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.

Právní posouzení

22. Mezi účastníky řízení se vede spor o to, zda rozhodnutí o určení právního vztahu představuje v jejich věci podstatnou změnu okolností odůvodňující vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu. Pokud chtěli žalobci docílit provedení nového řízení, museli doložit náležité důvody dokládající změnu právního stavu nebo skutkových okolností po právní moci rozhodnutí (blíže viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 741–749).
23. Před podáním žádosti o provedení nového řízení žalobci žádali pod hrozbou zahájení řízení o odstranění stavby třikrát o její dodatečné povolení. Správní orgány jim nevyhověly, neboť stavbu neshledaly v souladu s územním plánem. Nacházela se na ploše veřejných prostranství, čímž odporovala podmínkám § 129 odst. 3 stavebního zákona pro dodatečné povolení stavby.
24. Klíčovou změnu v právním náhledu na věc má dle žalobců představovat rozhodnutí o určení právního vztahu. Žalovaný však tomuto argumentu nepřisvědčil. S jeho závěrem se zdejší soud ztotožňuje, a to z několika důvodů. Především nadále platí, že daná stavba je umístěna v rozporu s územně plánovací dokumentací, cíli a úkoly územního plánování, čímž nesplňuje zákonnou podmínku pro dodatečné povolení. Tento argument je sám o sobě dostatečně nosný pro zamítnutí žaloby. Přesto se krajský soud vypořádá i se souvisejícími žalobními námitkami.
25. Co se týče nedostatečného zjištění skutečného stavu věci a opomenutí zásady materiální pravdy, krajský soud rozumí tomu, že žalobci mohou spatřovat nesoulad mezi konstatováním, že dané pozemky nejsou veřejným prostranstvím podle § 34 zákona o obcích a současně jejich začleněním do ploch veřejného prostranství v územním plánu. Nelze však odhlédnout od toho, že územní plán je označuje v rámci ploch zastavitelných, návrhových. Není to tedy jejich definitivní vymezení jako ploch stabilizovaných. Zastavitelné plochy se dle § 18 odst. 4 stavebního zákona vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 25. 9. 2020, č.j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS): „...obecně platí, že v prvním případě [stabilizované plochy - doplněno] má územní plán pouze zachycovat neměnný současný stav a

způsob využití dané plochy, zatímco prostřednictvím návrhových ploch odpůrkyně určuje nové řešení (navržené řešení), tedy jak by měla být daná plocha v budoucnu využita, a to odlišně od dosavadního způsobu využití.... Nutno podotknout, že návrhy budoucích změn funkčního využití ploch jsou hlavním cílem a smyslem územního plánování. Stávající stav, jenž má zůstat beze změn, zachycuje sice územní plán také, ale činí tak zejména proto, aby byly plánované změny zasazeny do kontextu celého řešeného sídla a aby bylo zřejmé, na co navazují a z čeho vycházejí.“

26. I podle rozhodnutí o určení právního vztahu, o něž žalobci opírají svou argumentaci, je územní plán závazný pro vydávání územních rozhodnutí. Je strategickým dokumentem, který vyjadřuje zájem společnosti na rozvoji území obce, čímž stanoví základní urbanistickou koncepci rozvoje do budoucna. Územní plán nemůže určitý pozemek prohlásit za stávající veřejné prostranství, potud lze se žalobci souhlasit, na druhou stranu však omezuje vlastníka v jeho záměrech podléhajících regulaci podle stavebního zákona.
27. Vzhledem ke tvaru a návaznosti vymezeného veřejného prostranství, což je patrné z katastrální mapy, a podoby souvisejících pozemků, nelze mít pochyb o zamýšlené komunikační funkci vymezeného veřejného prostranství (obsluha území a propojení na obchvat Kudlova). Stavba oplocení tuto funkci narušuje, byť v současné době nemusí být ještě komunikační potenciál veřejného prostranství plně využitý. Nelze ale zpochybnit úvahu pořizovatele územního plánu o dalším možném rozvoji území, který si může v budoucnu vyžádat např. vybudování chodníků, zastávek, pouličního osvětlení. Sporná stavba dnes naopak neodpovídá vymezení přípustného či podmíněně přípustného využití dle územního plánu.
28. Ač nemůže být namítáný nesoulad mezi evidovaným a faktickým stavem předmětných pozemků jako plochy veřejného prostranství důvodem pro provedení nového rozhodnutí, žalobci v minulosti měli a mají možnosti brojit proti těmto okolnostem v rámci přijímání změn územního plánu. Ze správního spisu a dřívějšího rozhodování zdejšího soudu ve věci vyplývá, že tuto možnost nevyužili ani oni, ani jejich předchůdci. Pořizovatel územního plánu se tedy nedozvěděl právem předvídaným způsobem o tom, že vlastníci pozemku s jeho zahrnutím do ploch veřejného prostranství nesouhlasí. To má dopad i na námitku žalobců ohledně proporcionality postupu stavebního úřadu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, č. 4090/2020 Sb. NSS). Uplatnění zásady proporcionality a rozporu s dobrými mravy má každopádně omezenou roli v řízení o vydání nového rozhodnutí, neboť tento typ řízení má zákonem jasně stanovené mantinely.
29. Se žalobci lze souhlasit, že zahrnutím jejich pozemků do ploch veřejného prostranství dochází k zásahu do jejich vlastnického práva. Opodstatněnost tohoto zásahu však nemůže být předmětem řízení o vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu. I k uvedení namítaného rozporu mezi stavem faktickým a evidovaným do souladu slouží jiné opravné prostředky. Jediným měřítkem, kterým mohou správní orgány nahlížet řízení o vydání nového rozhodnutí, jsou změny příslušného právního stavu nebo skutkových okolností. V kontextu toho, čeho se žalobci domáhají (dodatečné povolení stavby a zrušení nařízení odstranění stavby), by se mělo jednat o změny na poli územně plánovací dokumentace, cílů či úkolů územního plánování. Pokud žalobci nedoložili takovouto (pro ně příznivou) změnu, nezbylo správním orgánům než zahájení nového řízení zastavit.
30. Na základě výše uvedeného lze shrnout, že z dostupných materiálů vyplývá, že žalovaný náležitě posoudil argumentaci žalobců, zajistil si pro rozhodování odpovídající podklady

včetně vyjádření Oddělení prostorového plánování Magistrátu města Zlín a adekvátně reagoval na jejich námitky.

VII. Závěr a náklady řízení

31. Krajský soud proto dospěl k závěru, že je třeba žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout, neboť není důvodná.
32. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, jenž ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli, a nemají proto 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, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS), proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. března 2024

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu