



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: **Ing. P. S.**
bytem X
zastoupen JUDr. Marií Šupkovou, advokátkou
sídlem Hradební 1294, Uherské Hradiště

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín

za účasti: **Mgr. M. S.**
bytem X
zastoupena Z. U.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 16.11.2022, č.j. KUZL 94603/2022, sp.zn. KUSP 39003/2022 ÚP-IS,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje č.j. KUZL 94603/2022, sp.zn. KUSP 39003/2022 ÚP-IS, ze dne 16.11.2022 a rozhodnutí Obecního úřadu Bílovice, odboru výstavby a územního plánování, č.j. 74/2022/KE ze dne 21.3.2022 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 20 456 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Marie Šupkové, advokátky.

5/2023

III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Obecního úřadu Bílovice, odboru výstavby a územního plánování, ze dne 21.3.2022, č.j. 74/2022/KE, kterým bylo žalobci nařízeno odstranění stavby „Přístavba skladu výrobní haly B“ na pozemku p.č. X v k.ú. X pro její rozpor s územním plánem obce Kněžpole.

II. Shrnutí procesního postoje žalobce

2. Žalobce je přesvědčen, že požadavek žalovaného na odstranění stavby je nepřiměřený a ve světle aktuální soudní rozhodovací praxe nezákonný. Stavba byla podle žalobce realizována na základě stavebního povolení, přičemž současný stav v podobě absence platného stavebního povolení vznikl zcela bez jeho přičinění. Především však žalobce poukazuje na skutečnost, že v průběhu správního řízení došlo ke zpřesnění hranice mezi pozemky, na kterých se má stavba dle původního stavebního povolení nacházet. Upřesněním hranice mezi plochou výroby a skladování (plocha „V“) a plochou zemědělské a lesnické výroby (plocha „VZ“) se stavba v současnosti celou svojí plochou nachází na parcele, která je v platném územním plánu obce Kněžpole označena jako plocha výroby a skladování. Stavba tedy již podle žalobce není v rozporu veřejným zájmem ani nezasahuje do práv jiných subjektů.
3. S odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 12.5.2020, sp.zn. I. ÚS 1956/19, je žalobce přesvědčen, že nařízení odstranění stavby lze za shora popsanych skutkových poměrů považovat za nezákonný zásah do jeho vlastnického práva.
4. Žalobce tedy navrhuje napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušit. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem, i při jednání soudu.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

5. Žalovaný setrvává na závěrech, na nichž je založeno napadené (i jemu předcházející prvostupňové) rozhodnutí, neboť žalobce uplatnil argumentaci shodnou s argumentací uplatněnou již v průběhu správního řízení, k níž se žalovaný v podrobnostech vyjádřil.
6. K žalobní argumentaci žalovaný pouze dodává, že je-li předmětem správního řízení nařízení odstranění stavby, je bezpředmětné se v jeho průběhu zabývat souladem stavby s územně plánovací dokumentací, neboť ten už byl dříve vyřešen.
7. Žalovaný tedy navrhuje, aby zdejší soud žalobu zamítl. Na tomto procesním postoji také setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem, i při jednání soudu.

IV. Posouzení věci

5/2023

8. Žaloba byla podána osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“) a včas (§ 72 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (především § 65, § 68, § 70 s.ř.s.). Napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
9. Žaloba je důvodná.
10. Spor je v nyní posuzované věci o to, zda žalovaný postupoval správně (zákonně), neposuzoval-li v řízení o odstranění stavby její soulad s územně plánovací dokumentací, neboť takové posouzení nemá v řízení o odstranění stavby své místo (jak tvrdí žalovaný), či nikoli, neboť žalovaný byl povinen i v rámci řízení o odstranění stavby posoudit, zda odstranění stavby nepředstavuje nepřiměřený zásah do práva žalobce vlastnit majetek (jak tvrdí žalobce).
11. Nesporné je mezi žalobcem a žalovaným to, že stavba byla žalobcem realizována na základě stavebního povolení ze dne 3.4.2017, které bylo zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení v rámci navazujícího soudního přezkumu (rozsudek zdejšího soudu ze dne 29.7.2019, č.j. 31 A 288/2017-80) poté, co žalobce stavbu v plném rozsahu dokončil. Nesporné je i to, že v opakovaném stavebním řízení nebyla stavba povolena s odůvodněním, že je v rozporu s aktuálně platným územním plánem obce Kněžpole, a že proto bylo následně rozhodnuto o odstranění stavby. Nesporné je pak i to, že v době mezi vydáním prvostupňového a napadeného (druhostupňového) rozhodnutí došlo v katastru nemovitostí ke zpřesnění hranice mezi dotčenými pozemky. Sporné v této souvislosti zůstalo jen to, zda se stavba zcela nachází na ploše, která je v územním plánu vymezena jako plocha výroby a skladování (jak tvrdí žalobce), anebo nikoliv (jak dovozuje žalovaný).
12. Podle § 129 odst. 1 písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stavební úřad nařídí odstranění stavby, která byla postavena v souladu s rozhodnutím správního orgánu, které však bylo následně pravomocně zrušeno a stavba nebyla povolena v opakovaném stavebním řízení. Podle § 129 odst. 5 stavebního zákona nebude-li v opakovaném stavebním řízení stavba povolena, stavební úřad bez předchozího řízení rozhodnutím nařídí její odstranění.
13. Správní řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 129 odst. 5 stavebního zákona je řízením zahajovaným z moci úřední, které správnímu orgánu nepřiznává v principu žádná diskreční oprávnění stran jeho výsledku. Správní orgán je v řízení o odstranění stavby oprávněn posuzovat pouze to, zda je stavba provedena bez příslušného stavebního povolení (či jiného rozhodnutí správního orgánu) a zda stavba nebyla povolena ani v opakovaném stavebním řízení. Z východiska, že v řízení o odstranění stavby nejsou relevantní žádné argumenty, které účastníci měli z povahy věci uplatňovat již v opakovaném stavebním řízení (dobrá víra, neexistence rozporu s veřejným zájmem, soulad s územně plánovací dokumentací apod.), ostatně dlouhodobě vychází také soudní rozhodovací praxe (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7.8.2014, č.j. 5 As 108/2013-33, či ze dne 8.2.2019, č.j. 5 As 301/2017-74).
14. Takový přístup byl však především pro specifické skutkové situace prolomen nálezem Ústavního soudu ze dne 12.5.2020, sp.zn. I. ÚS 1956/19, na který ostatně sám žalobce opakovaně odkazuje v žalobě. Tento nálezh poukázal na to, že § 2 odst. 3 správního řádu

5/2023

vyžaduje, aby zásah orgánu veřejné moci (zde stavebního úřadu) do práv dotčených osob (zde stavebníka) byl přiměřený. Stejně jako platí, že vlastnictví zavazuje vlastníka, je i omezení vlastnických práv prostřednictvím výkonu státní správy paralelním protějškem tohoto principu, neboť výkon státní správy je realizován pouze v zákonných mezích a v nezbytném rozsahu. Podle § 2 odst. 4 správního řádu je pak především nezbytné, aby přijaté rozhodnutí reflektovalo specifické okolnosti konkrétního případu a aby bylo v souladu s veřejným zájmem. Z tohoto hlediska Ústavní soud odmítl „jen mechanickou“ aplikaci právní normy způsobem, který nerespektuje hodnoty a úctu k lidskému jednotlivci a jeho základním právům.

15. Závěry vyslovené v citovaném nálezu lze principálně shrnout tak, že ani v řízení o odstranění stavby nelze ve výjimečných případech odhlédnout od potenciální nepřiměřenosti zásahu do vlastnického práva stavebníka, a sice s přihlédnutím ke specifickým okolnostem případu, rozsahu porušení právních předpisů a veřejnoprávních rozhodnutí, zásahu do veřejného zájmu a zásahu do práv jiných osob; to ostatně reflektuje zásadu, že při respektování vlastnického práva jednotlivce je nezbytné mít na zřeteli, že odstranění stavby by mělo být prostředkem *ultima ratio*, pročez by mělo jít až o nejzazší nástroj veřejnoprávní regulace stavebních úřadů. V žádném případě by tedy nemělo být jejich zájmem, aby k odstranění nelegálních staveb došlo vždy (bez ohledu na konkrétní skutkové okolnosti daného případu), neboť takový postup by mohl znamenat nepřiměřený zásah do práv vlastníka stavby (shodně také například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.11.2017, č.j. 8 As 127/2016-56).
16. Nyní posuzovaná věc je podle zdejšího soudu právě tím výjimečným případem. Na tom nic nemění ani skutečnost, že věc posuzovaná Ústavním soudem byla skutkově ohraničena především tím, že stavba plotu realizovaná v rozporu s příslušným povolením (šlo o 20 cm oplocení zahrady rodinného domu) již v důsledku změny hmotněprávní úpravy v době rozhodování Ústavního soudu nepodléhala veřejnoprávnímu povolení. V nyní posuzované věci stavba podle dokumentace, z níž vycházely správní orgány, přesahovala vymezený pozemek o cca 5 m² (což představuje cca půl procenta výměry sousední parcely), ale byla kompletně provedena na základě existujícího (pravomocného) stavebního povolení. Obsah správního spisu (především geometrický plán ze dne 16.3.2022) a dokazování při jednání soudu (grafické znázornění situace na místě) přitom ústí ve významné pochybnosti o tom, že by se stavba celou svojí plochou nenacházela na parcele určené pro výrobu a skladování, tj. na parcele, která měla být pro stavbu původně vyhrazena (aniž by jakoukoli svojí částí přesahovala na parcely sousední). Ačkoli tedy v nyní posuzované věci v mezidobí ke změně hmotněprávní úpravy ve prospěch žalobce nedošlo, došlo v jeho prospěch ke změně stavu zapsaného v katastru nemovitostí, především je pak situace stran poměrů umístění stavby nově dokumentována přesnějšími údaji o hranici mezi dotčenými pozemky.
17. V nyní posuzované věci tedy byla stavba provedena na základě stavebního povolení, které bylo o několik let později (v době, kdy byla stavba již dokončena) zrušeno, což vedlo k opakovanému stavebnímu řízení, v němž nebylo žalobci stavební povolení uděleno z důvodu nesouladu stavby s územním plánem obce Kněžpole (cca 5 m² stavby přesahovalo na sousední parcelu územním plánem určenou k odlišnému využití). Poté, co bylo pravomocně rozhodnuto o neudělení stavebního povolení, si žalobce nechal vypracovat geometrický plán pro zpřesnění hranice mezi dotčenými pozemky, který dne 16.3.2022 zpracoval Ing. P. B., úředně oprávněný zeměměřický inženýr. Právě podle něj se stavba celou svojí plochou nachází na parcele č. XA. Tato parcela je plochou výroby a skladování;

5/2023

skutečnost, že je jí zcela, nemá zdejší soud obsahem správního spisu ani dokazováním při jednání soudu za ničím zpochybněnou. Dne 21.3.2022 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí o odstranění stavby a dne 22.3.2022 (ano, o den později) došlo ke zpřesnění hranice mezi dotčenými pozemky v katastru nemovitostí, čemuž stavba nyní může odpovídat. Geometrický plán včetně navazujícího dodatku byl prvostupňovému správnímu orgánu doručen dne 13.4.2022. Přinejmenším od tohoto data tedy bylo oběma správními orgány rozhodujícím v nyní posuzované věci dobře známo, že podle údajů katastru nemovitostí již stavba žádnou svojí částí nezasahuje na sousední pozemek, pročez nadále nemusí být s územním plánem obce Kněžpole vůbec v rozporu. Zdejší soud je současně toho názoru, že vycházel-li žalobce v době od zpochybnění původně uděleného stavebního povolení (od vydání rozsudku zdejšího soudu ze dne 29.7.2019, č.j. 31 A 288/2017-80) do uplatnění geometrického plánu ze dne 16.3.2022 z předpokladu očekávané změny územního plánu, jíž by stavba najisto vyhovovala, a teprve poté (ukázala-li se změna územního plánu jako nereálná) opíral soulad s územně plánovací dokumentací o podrobnější geometrický plán zpřesňující hranice mezi pozemky, byť tak učinil nikoli způsobem zpochybňujícím nevydání stavebního povolení, nýbrž zpochybňujícím až důvody samotného odstranění stavby, nepostupoval – s ohledem na okolnosti výstavby, rozsahu, kterým měla stavba přesahovat na pozemek sousední, a míru podrobnosti územně plánovací dokumentace, z níž správní orgány vycházely – nikterak lehkovážně, nerozumně či okolnostem nepřiměřeně.

18. Vydal-li za tohoto stavu žalovaný dne 16.11.2022 napadené rozhodnutí, pak toto rozhodnutí – definitivně nařizující odstranění stavby – nemůže vyhovovat především kritériu spravedlnosti.
19. Žalovanému pak v kontextu skutkových poměrů nyní posuzované věci nelze přisvědčit ani v tom směru, že by šlo o stavbu nelegální. Především jde o stavbu, která byla provedena (zcela postavena) na základě tehdy platného stavebního povolení, čímž byl žalobce nepochybně v dobré víře, že je oprávněn stavbu v celém jejím rozsahu realizovat právě tím způsobem, který byl ve stavebním povolení specifikován (vč. přesahující části o ploše cca 5 m² na sousední parcelu). Skutečnost, že se v navazujícím soudním řízení ukázalo, že je stavba ve své přesahující části v rozporu s územním plánem Kněžpole, a tedy je s ním v rozporu i vydané stavební povolení, nic nemění na tom, že tento stav nenastal zaviněním žalobce. Z východiska, že je nezbytné, aby stavební úřad přihlédl mj. k formě a intenzitě zavinění stavebníka, ostatně dlouhodobě vychází také soudní rozhodovací praxe (srov. například nálezy Ústavního soudu ze dne 31.5.2010, sp.zn. IV. ÚS 121/10). K přezkumným řízením o nařízení odstranění stavby musí správní soudy – podle přesvědčení soudu zdejšího – principiálně přistupovat odlišně v situaci, kdy stavebník od samého počátku postupoval v rozporu s veřejnoprávními rozhodnutími, eventuálně zcela bez těchto rozhodnutí, v porovnání se situací, kdy postupoval způsobem, který mu k tíži dost dobře přičítat nelze (jak tomu bylo ve věci nyní posuzované). Žalovaný (stejně jako prvostupňový správní orgán) v nyní posuzované věci nejen nezohlednil, že protiprávní stav ohledně umístění části stavby nastal bez žalobcova zavinění, ale nadto ani nepřihlédl k tomu, že v průběhu řízení o odstranění stavby žalobce existující rozpor zpřesněním hranice mezi dotčenými pozemky v katastru nemovitostí odstraňoval, čímž stavbu hodlal „nakonec uvést do souladu“ s územním plánem obce Kněžpole. Je-li stavba celou svojí plochou umístěna na parcele č. X, ohledně níž z ničeho nevyplývá, že by zasahovala do jiné plochy než plochy pro výrobu a skladování, a byl-li důvodem pro neudělení stavebního povolení v opakovaném stavebním řízení (jakož i důvodem pro zrušení stavebního povolení ze dne 3.4.2017) toliko rozpor

5/2023

stavby s územním plánem obce Kněžpole (zásahem do jiné plochy než plochy pro výrobu a skladování), je třeba dospět k závěru, že zpřesněním hranice mezi dotčenými pozemky a jejím vyznačením v katastru nemovitostí způsobem, podle něhož stavba žádnou svojí částí nezasahuje do sousedních parcel určených pro zemědělskou a lesnickou výrobu, mohl být protiprávní stav, z něhož žalovaný vycházel, *de facto* zhojen.

20. Od toho jsou přirozeně odvislé i další specifické okolnosti nyní posuzované věci. Dovožovali žalovaný pro případ ponechání stavby rozpor s veřejným zájmem, pak je-li v současnosti stavba v souladu s územně plánovací dokumentací obce Kněžpole a nebylo-li shledáno žádné (další) porušení právních předpisů, veřejný zájem na odstranění stavby zde není. V tomto směru zdejší soud pouze připomíná, že citovaný nálezk Ústavního soudu připouští, že odstranění stavby může být nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva stavebníka mj. i tehdy, kdy ponechání stavby nezasahuje do veřejného práva závažným způsobem. Tím spíše tedy nebude ospravedlnitelné odstranění stavby žalobce, která nezasahuje do veřejného práva (resp. veřejného zájmu) vůbec. Stejnou optikou zdejší soud nahlíží také na posouzení kolize stavby s právy jiných subjektů, ke kterému v citovaném nálezu Ústavní soud přistoupil; je-li v současnosti stavba v souladu s právními předpisy a nachází-li se celou svojí plochou na parcele určené pro výrobu a skladování, lze dovodit, že práva jiných subjektů nejsou stavbou ve stávající podobě (a ve stávajícím stavu zapsaném v katastru nemovitostí) dotčena. Ani z jednání soudu přitom nevyplynulo, že by údaje zapsané v katastru nemovitostí byly někým zpochybňovány.
21. Za shora shrnutých specifických skutkových poměrů tedy zdejší soud pokládá za jediné spravedlivé napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s.ř.s. pro nezákonnost zrušit, podle § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušit i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí stížené stejnou nezákonností a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.
22. V dalším řízení jsou prvostupňový správní orgán a žalovaný vázáni shora vysloveným závěrem zdejšího soudu o nutnosti posouzení specifických okolností věci v kontextu nálezu Ústavního soudu ze dne 12.5.2020, sp.zn. I. ÚS 1956/19 (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Žalobce i správní orgány se budou nacházet v situaci, kdy neobstojí rozhodnutí o odstranění stavby (neobstojí z těch důvodů, na nichž bylo založeno), ale současně není stavba povolena. Konkrétní postup správních orgánů v této situaci, ve vztahu k níž ze stavebního zákona nevyplyvá zcela přesná reglementace, bude (za rozumného analogického použití § 129 odst. 2 stavebního zákona) odvislý od procesní aktivity žalobce, jež může – v běžícím správním řízení o odstranění stavby – spočívat v podání žádosti o dodatečné povolení stavby za aktuálních (řádně doložených) místních poměrů a v prokázání splnění podmínek pro její dodatečné povolení, a od navazující aktivity prvostupňového správního orgánu, který v případě podání takové žádosti správní řízení o odstranění stavby přeruší a povede správní řízení o podané žádosti, jehož výsledek pak předurčí další osud a výsledek správního řízení o odstranění stavby; prvostupňový správní orgán přitom poskytne prostor žalobci k prokázání umístění stavby v souladu s územně plánovací dokumentací (§ 129 odst. 3 písm. a/ stavebního zákona). Byla-li totiž stavba kompletně provedena podle pravomocného stavebního povolení, které bylo až posléze v důsledku rozsudku soudu ve správním soudnictví zrušeno pro nesoulad s územním plánem obce, a je-li vedeno správní řízení o odstranění stavby, v němž je soulad s územním plánem obce dokládán zpřesněným geometrickým plánem, je pro specifické skutkové poměry věci namístě analogicky postupovat podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, umožnit stavebníkovi požádat o dodatečné povolení stavby a o odstranění stavby rozhodnout až tehdy, bude-li tato žádost o dodatečné povolení stavby zamítnuta.

V. Náklady řízení

23. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto na náhradu nákladů řízení právo nemá. Žalobci vznikly náklady na zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, náklady za úspěšný návrh na vydání předběžného opatření ve výši 1 000 Kč a náklady právního zastoupení (čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, v podání žaloby, v podání repliky a v účasti na soudním jednání, tj. 4 x 3 100 Kč, společně se čtyřmi paušály po 300 Kč a částkou odpovídající DPH) ve výši 16 456 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, celkem tedy 20 456 Kč. K zaplacení k rukám advokátky žalobce byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.
24. Osoba zúčastněná na řízení pak nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla stanovena povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí náklady vznikly, a k náhradě jiných nákladů řízení nebyl shledán žádný důvod (§ 60 odst. 5 s.ř.s.).

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 nejblíže 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 9. listopadu 2023

David Raus v.r.
předseda senátu