



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **J. K.**, zast. Mgr. Martou Ptáčkovou, advokátkou, se sídlem Moravské náměstí 690/15, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2014, č. j. 62 A 75/2013 - 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předcházející řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 7. 2013, č. j. JMK 57983/2013, změnil rozhodnutí Městského úřadu Vyškov ze dne 29. 4. 2013, č. j. MV 21219/2013, ve výrokové části tak, že výrok nahradil textem: „*Žádost o dodatečné povolení stavby – demontovatelné zařízení pro odchov skotu Vyškov, Dědice – na pozemcích parcelních č. 271/1, 278/1 a 278/3 k. ú. Dědice u Vyškova se podle § 129 odst. 2, 3 a § 115 zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen SZ) ve spojení s § 111 SZ a § 67 odst. 1 SŘ zamítá.*“ Žalobce žádal u městského úřadu o dodatečné povolení stavby – demontovatelného zařízení pro odchov skotu na parcelách č. 271/1, 278/1 a 278/3 v katastrálním území Dědice u Vyškova (dále jen „stavba“). Jeho žádost ale správní orgány obou stupňů zamítly, protože stavbu považovaly za postavenou v rozporu s územním plánem.

[2] Žalobou podanou dne 20. 9. 2013 u Krajského soudu v Brně napadl žalobce rozhodnutí žalovaného. Domníval se, že dodatečné povolení stavby bylo v souladu s územním plánem města Vyškov a stavba byla slučitelná se smíšeným bydlením. Zóna, ve které byla stavba postavena, mohla podle územního plánu sloužit též k samozásobitelskému hospodaření a přiléhala k domu žalobce. Z rozhodnutí správních orgánů nebylo patrné, proč nebylo možné považovat chov jednoho koně a osmi krav za samozásobitelské hospodaření. Stavba byla umístěna v nezastavěném území na pozemcích, které byly ornou půdou, a příslušný územní plán je do budoucna vymezoval jako bydlení venkovského charakteru. Žalobce proto namítal, že na těchto pozemcích by mělo být přípustné umísťovat stavby spojené se zemědělstvím a hospodařením. Zároveň dovozoval, že pokud se jednalo o zemědělskou stavbu podle ustanovení § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, bylo možné takovou stavbu umístit i v nezastavěném území. Jelikož stavba byla napojena na rodinný dům a přilehlé pozemky, bylo ji možné v širším smyslu považovat i za oplocení žalobcových pozemků. Stavba byla iniciována požadavkem České pojišťovny a. s. při sjednávání pojistné smlouvy ke zvýšení ochrany sousedních nemovitostí. Přitom pozemky byly dříve bezproblémově ohraničeny elektrickým ohradníkem a všichni vlastníci sousedních nemovitostí s umístěním současné stavby souhlasili. Ačkoli žalobce pobíral na hospodářská zvířata dotace, nejednalo se o zemědělské podnikání v masivním rozsahu. Z povahy stavby a jejího názvu navíc bylo patrné, že se jednalo o stavbu dočasnou. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že měl jako vlastník pozemku právo jej oplotit. Z uvedených důvodů navrhoval, aby bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 11. 12. 2014, č. j. 62 A 75/2013-29, žalobu zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud konstatoval, že pro vydání dodatečného stavebního povolení měl žalobce předložit totožné podklady jako k žádosti o stavební povolení a prokázat, že stavba nebyla umístěna v rozporu s územním plánem města Vyškov. Krajský soud dále zjistil, že účelovým určením stavby nebylo proti požadavkům územního plánu bydlení, nejednalo se o užitkovou zahradu a ani o „samozásobitelské hospodaření“. Žalobce totiž neprokázal a ani netvrdil, že se jednalo pouze o chov zvířat pro jeho potřebu či potřebu rodiny. Naopak, příjem dotací nasvědčoval chovu zvířat za účelem zisku, protože podnikatelský záměr nebylo možné odvozovat pouze z počtu chovaných zvířat či velikosti pozemku. Krajský soud dospěl k závěru, že postup žalovaného byl správný, protože stavba byla umístěna v rozporu s územním plánem pro město Vyškov. Jelikož pozemky, na nichž byla stavba postavena, náležely do zastavitelné plochy, nebylo možné aplikovat ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona. Zároveň krajský soud konstatoval, že z možnosti demontovat stavbu nevyplývala její dočasnost (§ 2 odst. 3 věta druhá téhož zákona). Pokud žalobce chtěl svoje pozemky oplotit, měl tak učinit v mezích stavebního zákona. S ohledem na budoucí možnou výstavbu, kterou na daných pozemcích předpokládal územní plán, nebylo možné povolit stavbu, jež by plánované budoucí využití daných pozemků vyloučila nebo značně omezila.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

[4] Kasační stížností podanou dne 29. 12. 2014 u zdejšího soudu brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) proti nadepsanému rozsudku. Ačkoli stěžovatel pobírá na chov hospodářských zvířat dotace, nejedná se o podnikání v právním slova smyslu a z této skutečnosti samotné nelze dovodit, že se jedná o podnikání. Stěžovatel uvádí, že nenaplnuje znaky podnikání, jak jsou definovány v § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Primárním účelem stavby je ochrana osob a majetku před hospodářskými zvířaty, přičemž stavba je navržena jako demontovatelná. Účelem tedy není podnikatelský záměr. Stavba má naproti tomu sloužit k realizaci bydlení venkovského charakteru se samozásobitelským hospodařením. Přitom stavba z lešenářských trubek nemá žádný negativní dopad na obytné prostředí.

[5] Stěžovatel dále uvádí, že podle čl. 6 bodu 8 obecně závazné vyhlášky města Vyškova schválené dne 29. 6. 2004, č. 4/2004, platí, že dosavadní způsob využití polyfunkčních a monofunkčních ploch, který neodpovídá vymezenému funkčnímu využití podle územního plánu, je možný, pokud nenarušuje veřejné zájmy nad přípustnou mírou. Stěžovatel tvrdí, že se v jeho případě jedná o dosavadní využití pozemků, k jehož zabezpečení má sloužit dodatečně povolená stavba.

[6] Správní orgány a krajský soud rovněž pominuly skutečnost, že pozemky jsou ve vlastnictví stěžovatele, který změnu územního plánu požadoval. I proto nemůže dojít povolením stavby k rozporu s územním plánem.

[7] Městský úřad Vyškov navíc dne 2. 11. 2009 vydal kolaudační souhlas s užíváním stavby pod sp. zn. MV51066/2009/SÚ/Ve, kterým v totožném území odsouhlasil užívání stavby s účelem sklad, stáj a technické zázemí. Stavba byla zkolaudována a nachází se v intravilánu obce stejně jako nyní posuzovaná stavba.

[8] Jelikož pojem hospodaření zahrnuje pěstování plodin i chov hospodářských zvířat, území vymezené pro bydlení smíšené venkovského typu s velkými užitnými zahradami, případně samozásobitelským hospodařením, zahrnuje pro realizaci uvedených činností i stavby a zařízení, které souvisí s bydlením takového charakteru.

[9] Žalovaný se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve ověřil podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti a jejím doplnění. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel

přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu tvrzeného nesprávného posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

[12] Ze správního spisu a územně plánovací dokumentace města Vyškov zjistil soud tyto podstatné skutečnosti:

[13] Protokolem ze dne 19. 6. 2012, sp. zn. MV24638/2012/Sú/Ve, byla zaznamenána kontrolní prohlídka dne 19. 6. 2012 v 13:15 hodin na pozemku složeném z parcel č. 271/1, 278/1, 278/3 v katastrálním území Dědice u Vyškova. Při kontrolní prohlídce bylo ohledáno demontovatelné zařízení pro odchov dobytka. Jednalo se o ocelovou konstrukci z trubic výšky cca. 130 cm zaraženou 70 cm do zeminy. Jednotlivé sloupky byly propojeny dvěma trubkami. Konstrukci prováděl žalobce jako fyzická osoba ve dnech 2. 6. až 3. 6. 2012.

[14] Územní plán sídelního útvaru Vyškov schválený městským zastupitelstvem dne 26. 6. 1997 usnesením č. XIII.MZ/501-08, vyhlášený v úplném znění obecně závaznou vyhláškou města Vyškova č. 4/2004, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru Vyškov a jeho změnách (dále jen „vyhláška č. 4/2004“), ve znění změny č. 14, která nabyla účinnosti dne 14. 7. 2011, a předchozích změn, vymezoval pozemky pod parcelními čísly č. 271/1, 278/1, 278/3 v katastrálním území Dědice u Vyškova jako „Bydlení - obytné území zahrnuje činnosti, děje a zařízení související bezprostředně s bydlením“. Uvedené pozemky byly součástí zastavitelné plochy s funkčním označením „Bz“ jako „bydlení (předměstského) vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami, případně zemědělským samozásobitelským hospodařením bez negativního dopadu na obytné prostředí“.

[15] Podle čl. 6 bodu 7 vyhlášky č. 4/2004 „[f]unkčnímu využití ploch vymezenému v REGULATIVECH musí odpovídat způsob jejich využívání a zejména účel umísťovaných a povolených staveb, včetně jejich změn a změn v jejich využívání. Stavby a jiná opatření, která tomuto funkčnímu vymezení neodpovídají, nesmějí být v území povoleny“. Příloha A k vyhlášce č. 4/2004 – Závazné regulativy územního rozvoje k plochám určeným k bydlení (bod 4.2 vyhlášky) za přípustné stanovila „[...] plochy pro bydlení, veřejnou i soukromou zeleň, nezbytné parkovací a odstavné plochy a technické vybavení, integrované zařízení bydlení s občanským vybavením, sídla firem včetně nerušících provozoven, které nepřesahují rámec a význam daného území – maloobchod do 200 m² prodejní plochy, zařízení sociální péče, stravovací zařízení, menší ubytovací zařízení, církevní a správní zařízení“. Za podmíněně přípustné stanovila „[...] činnosti a zařízení místní správy, výrobních a nevýrobních služeb a zařízení, nenarušující životní prostředí a obytnou pohodu“. Za nepřípustné stanovila „[...] veškeré činnosti, děje a zařízení, které svou zátěží narušují prostředí nebo takové důsledky vyvolávají druhotně, včetně činností a zařízení chovatelských a pěstitelských, které jednotlivě nebo v souhrnu překračují stupeň zátěže pro zónu bydlení“.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „[s]tavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena“.

pokračování

[18] Podle § 129 odst. 3 věty první stavebního zákona „[s]tavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) 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, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem“.

[19] Na řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze přiměřeně aplikovat tradiční judikaturu správních soudů shrnutou např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013-43, „[v]yhnout se nařízení odstranění nepovolené stavby a dosáhnout tak dodatečného povolení stavby lze pouze v případě splnění dvou podmínek prokazovaných stavebníkem, a sice že stavba je v souladu s veřejným zájmem a zároveň že stavebník podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Důkazní břemeno leží na stavebníkovi, protože zákonem předpokládaný stav byl porušen jeho počínáním a lze po něm spravedlivě požadovat, aby on sám prokázal, že škodlivé následky jeho postupu nedosahují intenzity, která by vedla k porušení veřejných zájmů. Citované podmínky musí být pro dodatečné povolení stavby splněny kumulativně a není-li splněna jedna z nich, není již třeba zkoumat prokázání druhé. Při nesplnění vymezených předpokladů stavební úřad nařídí odstranění stavby, a to nezávisle na tom, zda je svou povahou bezpečná, vhodná, je dlouhodobě užívána, apod. (viz rozsudky ze dne 10. 11. 2004, č. j. 3 As 50/2003 – 57, č. 957/2006 Sb. NSS, ze dne 31. 8. 2010, č. j. 8 As 7/2010 – 99, č. 2210/2011 Sb. NSS, ze dne 8. 11. 2007, č. j. 6 As 67/2006 – 79, ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 As 41/2006 – 78, a rozsudek krajského soudu ze dne 29. 11. 2001, č. j. 29 Ca 62/2001 – 24, uveřejněn pod č. 928/2002 in: Soudní judikatura ve věcech správních)

[20] Ústřední otázkou kasačních námitek je posouzení, zdali stěžovatel postavil stavbu v souladu s územním plánem města Vyškov. Zatímco stěžovatel namítá, že stavba sloužila v souladu s územním plánem „samozásobitelskému hospodaření“ a že ji neprovozoval jako podnikatel, krajský soud dovodil, že stavbu nebylo možné pod uvedený pojem podřadit.

[21] Ačkoli pojem „samozásobitelské hospodaření“ ve směrné části územního plánu k pozemkům funkčního typu Bz neobsahuje konkrétnější vymezení, podrobnosti nabízí citovaná příloha A vyhlášky č. 4/2004, která výslovně jmenuje nepřípustné činnosti v zóně bydlení; mimo jiné uvádí i chovatelské činnosti, které by překračovaly jednotlivě nebo v souhrnu stupeň zátěže pro zónu bydlení. V řízení o dodatečném povolení stavby podle ustanovení § 129 odst. 3 stavebního zákona není možné posuzovat pouze soulad subjektivně tvrzeného účelu stavby s územně plánovací dokumentací, ale je třeba objektivně zohlednit i reálný vliv užívání stavby na okolí. Jinými slovy, je třeba zkoumat i otázku, k jakému účelu stavba má fakticky sloužit a zdali tento účel neodporuje podmínkám vymezeným v § 129 odst. 3 stavebního zákona pro dodatečné povolení stavby. Jakmile je totiž stavba dodatečně povolena, je protiprávní činnost stavebníka či vlastníka stavby legalizována. Komplexní hodnocení účelu stavby v uvedeném smyslu proto musí probíhat již ve fázi řízení o dodatečném povolení stavby.

[22] Obdobnou otázkou se zabýval zdejší soud již v rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013-40, č. 2968/2014 Sb. NSS (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na: www.nssoud.cz), ve kterém posuzoval potenciál dodatečně povolované stavby – terasy. Zatímco majitelka terasy tvrdila, že se jednalo pouze o komunikaci spojující její byt a zahradu, žalobkyně namítala, že stavba může být užívána jako terasa, která narušuje soukromí, a poukazovala na časté imise pohledem. Nejvyšší správní soud při posouzení kasační stížnosti konstatoval, že předmětem sporu bylo určení možných způsobů faktického užívání stavby. Dále podrobně odůvodnil, proč se v případě stavby jednalo o terasu s potenciálem k zásahu do vlastnického práva žalobkyně, a dodal, že „[p]řestože ještě nemuselo dojít ke konkrétním zásahům do práva žalobkyně na soukromí, stavba terasy narušila zavedený a žalobkyní legitimně očekávaný rozsah soukromí, a to svým vysokým potenciálem způsobovat zásahy nad míru přiměřenou poměrům“, zároveň uvedl, že „[p]ři přezkumu rozhodnutí správních orgánů se řeší sousedské vztahy především v rámci námitek ve stavebním řízení. Nejde proto o konkrétní spory týkající se imisí, nýbrž se řeší potencialita vzniku možných budoucích sporů“. Obdobně je nutné se zabývat v řízení o dodatečném povolení stavby možnými způsoby jejího využití. Správní orgány se při ochraně veřejného zájmu nemohou přirozeně spokojit pouze s deklarovaným účelem stavby, který by mohl zastírat pravý záměr, ale musí samy zkoumat její potenciál negativně ovlivňovat okolí – soulad jejího využití se zákonnými požadavky (§ 90 a § 129 odst. 3 stavebního zákona).

[23] V nyní posuzovaném případě dospěl krajský soud k závěru, že stavba nemohla být určená k „samozásobitelskému hospodaření“, přičemž tuto svoji úvahu podložil řadou argumentů. Aniž by se zdejší soud zabýval otázkou, zdali stěžovatel stavbu zbudoval za podnikatelským účelem, ztotožnil se se závěrem krajského soudu. Pokud na daných parcelách předpokládá územní plán „bydlení (předměstského) vesnického charakteru s velkými užitkovými zahradami, případně zemědělským samozásobitelským hospodařením bez negativního dopadu na obytné prostředí“, nelze považovat ohradu na chov skotu v rozsahu, který by bylo možné využít i k podnikatelským záměrům s možným negativním dopadem na obytné prostředí, za souladnou s tímto územním plánem. Nejvyšší správní soud totiž s ohledem na značnou rozlohu pozemků (ohrazené parcely dosahují rozlohy 11.042 m², tj. p. č. 271/1 – 7.414 m², p. č. 278/3 – 187 m², p. č. 278/1 – 3.441 m²) považuje charakter stavby za takový, že umožňuje její využívání k takové chovatelské činnosti, kterou příloha A k vyhlášce č. 4/2004 označuje výslovně za nepřípustnou. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu pokládá za správnou úvahu správních orgánů i krajského soudu, že chov dobytka v tomto rozsahu je spojen s řadou imisí zatěžujících okolí v případě využití okolních pozemků v souladu s územním plánem, tj. k bydlení, nepřiměřeným způsobem. Kasační námitka proto není důvodná.

[24] Stěžovatel dále namítá, že pozemky, na kterých byla postavena stavba, jsou v jeho vlastnictví a že sám požadoval změnu územního plánu. Otázkou vlastnictví pozemků se dostatečně zabýval krajský soud, když dovodil, že stěžovatel má právo své pozemky oplotit za podmínek stanovených právním řádem, a uvedl další důvody. Námitka, že stěžovatel podal podnět ke změně územního plánu, potom není právně relevantní skutečností, která by vylučovala povinnost umisťovat stavby v souladu s platným územním plánem [§ 90 písm. a) stavebního zákona]. Pokud stěžovatel namítá, že se jedná o

pokračování

pokračování v dosavadním užívání pozemků v souladu s jejich účelovým určením, pak mu nelze dát za pravdu, neboť se jedná o pozemky vedené z převážné části jako orná půda (č. 271/1), respektive zahrada (č. 278/1), což není totožné s intenzivním chovem dobytka. Tato kasační námitka proto rovněž není důvodná.

[25] Pokud se stěžovatel dovolává kolaudačního souhlasu, kterým Městský úřad Vyškov v minulosti schválil užívání jiné stěžovatelovy stavby ve stejném území, není tato námitka přípustná, protože se jedná o zcela nový důvod, který stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se proto touto námitkou nezabýval (srovnej například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS; ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104; ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji zdejší soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Protože stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Úspěšný žalovaný potom žádné náklady v řízení o kasační stížnosti neuplatnil.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. dubna 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu