



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **R. K.**, zastoupen JUDr. Alanem Vitoušem, advokátem se sídlem Dukelských hrdinů 23/406, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 9. 2020, č. j. 127795/2020/KUSK a č. j. 127865/2020/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2022, č. j. 54 A 49/2020-46,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce vybudoval bez stavebního povolení stavby betonového oplocení a protierozních zdí na pozemcích p. č. X/A a X/B v katastrálním území P.. Městský úřad Rudná, stavební úřad zahájil dne 2. 10. 2019 řízení o odstranění obou staveb, přičemž žalobce podal dne 22. 10. 2019 žádosti o jejich dodatečné povolení.

[2] Stavební úřad rozhodnutími ze dne 1. 6. 2020, č. j. 03609/20/MUR/SU/PDr, sp. zn. SZ 07062/19/Dr, a ze dne 8. 6. 2020, č. j. 03744/20/MUR/SU/PDr, sp. zn. 07061/19/Dr, zamítl žádosti žalobce o dodatečné povolení staveb betonového prefabrikovaného ohrazení (oplocení) a protierozní zábrany (zpevněné zídky). Důvodem zamítnutí byl rozpor uvedených staveb s územním plánem obce Ptice č. 1/2017 a nesplnění podmínky dle § 129 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. Tento závěr vyplynul ze závazného stanoviska Městského úřadu Černošice, odboru územního plánování ze dne 26. 2. 2020, č. j. MUCE 12020/2020 OUP, podle něhož jsou obě stavby v daném území nepřípustné. Jedná se o zemědělské plochy (ornou půdu), na nichž je nepřípustné umísťování staveb a zařízení určených pro zemědělskou výrobu a skladování, jakož i umísťování pevných oplocení se základy. Správní orgán I. stupně odkázal také na stanovisko Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí, oddělení ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 20. 2. 2020, č. j. MUCE 81343/2019 OŽP/Hru, podle něhož jsou stavby neslučitelné také s druhem pozemku orná půda; pokud stavebník nepožádal o změnu druhu pozemků, nelze i z tohoto důvodu stavby dodatečně povolit.

[3] Žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 14. 9. 2020, č. j. 127795/2020/KUSK a č. j. 127865/2020/KUSK, odvolání žalobce a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V rámci odvolacího řízení přezkoumal Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu také závazné stanovisko ze dne 26. 2. 2020. V něm konstatoval, že územní plán obce Ptice a evidence pozemků v katastru nemovitostí jako orné půdy neodpovídá skutečnému stavu pozemků (na části sousedního pozemku p. č. X/C, který je rovněž veden jako orná půda, se již nachází budova, která není zanesena do katastru nemovitostí, a na dotčených pozemcích byla zjevně provedena navážka, která brání užívání pozemků jako orné půdy). Orgány územního plánování však musejí vycházet z platného územního plánu, v němž jsou pozemky vedeny jako zemědělské plochy, a existující evidence v katastru nemovitostí, podle které jsou pozemky vedeny jako orná půda.

[4] Žalobce brojil proti rozhodnutím žalovaného u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), který jeho žalobu zamítl. Krajský soud uvedl, že žalobce sice žalobou zpochybnil zákonnost a přezkoumatelnost závazného stanoviska orgánů na úseku územního plánování, avšak zcela ve své žalobní argumentaci pominul, že ve věci bylo vydáno také negativní vyjádření dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (srov. § 7 odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 225/2017 Sb.). V této souvislosti žalobce pouze stručně namítá, že pro správní orgán I. stupně výše zmíněné vyjádření nebylo závazné a nebylo jeho povinností se jím řídit, a mohl tedy zcela nezávisle otázku přípustnosti staveb posoudit. Vzhledem k tomu, že žalobce ani v odvoláních neuplatnil proti nesouhlasnému vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu věcné argumenty, nelze klást žalovanému k tíži, že jeho závěry převzal. I v případě, že by soud shledal závazná stanoviska ze dne 19. 8. 2020 a ze dne 26. 2. 2020 jako nezákonná či nepřezkoumatelná, nemohlo by to vést k závěru o nezákonnosti napadených rozhodnutí, jelikož i za těchto podmínek by nemohlo být žádostem žalobce či jeho odvoláním vyhověno, a to právě z důvodu předložení nesouhlasného a obsahově nerozporovaného vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

pokračování

[5] Bez ohledu na to však krajský soud závazná stanoviska věcně posoudil a dospěl k závěru, že by z pohledu zákonnosti obstála. Vyšel z toho, že dle územního plánu jsou dané pozemky regulovány jako zemědělské plochy, přičemž textová část územního plánu výslovně zakazuje umísťování staveb a zařízení určených pro zemědělskou výrobu a skladování, včetně pevných oplocení se základy. V této souvislosti krajský soud odmítl námitky žalobce, že betonové prefabrikované ohrazení lze bez komplikací vyjmout a přemístit. Naopak výkres řezů v projektové dokumentaci zcela jasně prokazuje, že sloupy tohoto oplocení jsou ukotveny v betonovém základu, což je nepochybně územním plánem považováno za zakázanou stavbu. Ačkoliv samotné betonové dílce vkládané mezi sloupy již nemusí být pevně uchyceny, jedná se o dílce o vysoké váze, jež vyžadují v případě manipulace užití stavebních mechanismů. I z tohoto důvodu nelze ohrazení považovat za dočasné či přenosné.

[6] Dle krajského soudu je rovněž nedůvodná námitka týkající se záměru protierozních zábran. Ze strany žalobce nebyly v průběhu celého řízení doloženy fotografie prokazující, že by v daném prostoru byla již před 50 lety zřízena skládka odpadu, jak tvrdil, ani jinak nebylo prokázáno, že by dané území bylo ohroženo erozí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel namítá, že dosavadní rozhodnutí správních orgánů i krajského soudu jsou formalistická, bez opory v provedených důkazech (jakým je např. ohledání na místě) a ve skutečném stavu věci. Krajský soud pak nepostupoval nestranně a zaujal ve věci nesprávné skutkové a právní závěry. Stěžovatel nesouhlasí s hodnocením, podle něhož postačuje, pokud žalovaný se ztotožní s argumentací správního orgánu I. stupně a ve svém rozhodnutí na něj odkáže. Krajský soud v této souvislosti dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je na samé hranici přezkoumatelnosti, avšak stěžovatel má nadále za to, že je nepřezkoumatelné.

[9] Krajský soud se dle stěžovatele nevypořádal i s dalším pochybením správních orgánů, které posuzovaly věc ve spojeném řízení, ačkoliv obě žádosti měly být posuzovány odděleně v samostatných řízeních. Stěžovateli není zřejmé, na základě čeho dospěly správní orgány ke spojení řízení, a nikdy k tomu ani nedal souhlas. Krajský soud pak postupoval nesprávně i v případě znaleckého posudku, jehož vypracování stěžovatel v řízení před soudem navrhoval. Závěry správních orgánů jsou založeny pouze na místním šetření a na úvahách úředníků, kteří nejsou nadáni odbornými znalostmi, pokud jde o posouzení půdní a povětrnostní eroze. Stěžovatel trvá na tom, že měl být vypracován znalecký posudek, který nechal sám dodatečně vyhotovit a předloží jej kasačnímu soudu.

[10] Konkrétně pak stěžovatel nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, pokud jde o charakter betonového oplocení. Naopak uvádí, že se jedná o prefabrikované hrazení, které není pevně spojeno s terénem. V tomto stavebnicovém systému jsou piloty, v nichž jsou osazeny betonové výplně, zavrtány do země. Celou konstrukci je navíc možné, i bez

použití těžké mechanizace, v budoucnu vyjmout a přemístit na jiné místo. Vybudované hrazení má sloužit nejen k chovu zvířat, ale také v současné chvíli vyrovnává terén, který je nerovnoměrný v důsledku navážky odpadu v období 60. a 70. let minulého století. V závěru však nejde ani o vyrovnávání terénu, nýbrž o opatření proti hrozícímu sesuvu navážky, jež je dále zpevněna protierozní zábranou. Jedná se o hrazení, které je s ohledem na budoucí chov zvířat na těchto pozemcích nezbytné. Vybudovaná stavba je také v souladu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, neboť nezhoršuje kvalitu prostředí a hodnotu území.

[11] Stěžovatel považuje za nepravdivé tvrzení, že pozemky nejsou dotčeny změnou terénu či poškozením zeleně vlivem eroze. Naopak zastává názor, že již v minulosti došlo ke změně výšky terénu. Nesprávné jsou pak závěry správních orgánů i krajského soudu, že celý stavební záměr bezdůvodně navyšuje terén na ploše cca 400 m a orná půda na tomto území je znehodnocována. Na předmětných pozemcích nebyly vybudovány žádné stavby určené pro zemědělskou výrobu nebo pro skladování.

[12] Podle stěžovatele proto byly pro dodatečné povolení stavby splněny veškeré zákonné podmínky, stěžovatel správním orgánům doložil potřebnou dokumentaci a neshledává již žádnou překážku k dodatečnému povolení stavby dle § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že obě rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla vydána na základě závazného stanoviska orgánu územního plánování. Oba stěžovatelovy záměry jsou v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací, neboť se nacházejí na orné půdě v zemědělské ploše, na níž jsou obě stavby nepřípustné. Žalovanému nepřislušelo tato stanoviska rozporovat, ale pouze provést kontrolu, zda se dotčený orgán k záměru stěžovatele závazně vyjádřil. Stěžovatel nepředložil žádné relevantní doklady vyžadované dle § 129 odst. 3 stavebního zákona, a dále pouze odmítá vzít v potaz nesouhlasná závazná stanoviska.

[14] Na pořízených fotografiích jsou vidět poměrně robustní stavby stěžovatele, které neslouží k povoleným zemědělským účelům ani k protieroznímu zabránění sesuvu půdy, naopak se jedná o pevné oplocení. Žalovaný se proto ztotožnil s posouzením krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost **není důvodná**.

[17] Stěžovatel založil kasační stížnost na dvou důvodech. Namítá, že napadená správní rozhodnutí, včetně závazných stanovisek, na nichž jsou založena, jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, resp. že správní řízení jsou stížena vadami, které měly vliv na

pokračování

zákonnost správních rozhodnutí, a pro tyto vady měl krajský soud napadená rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. A dále namítá nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], pokud jde o posouzení rozporu staveb s územně plánovací dokumentací.

[18] Nejvyšší správní soud předesílá, že ve většině kasačních námitek stěžovatel toliko opakuje žalobní argumentaci, aniž by na závěry vyslovené krajským soudem jakkoliv konkrétně reagoval kromě konstatování, že s nimi nesouhlasí. Kasační soud proto upozorňuje, že v řízení o kasační stížnosti přezkoumává rozhodnutí a postup krajských soudů, stěžovatel je proto v kasační stížnosti povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (srov. rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, bod 140). Soud proto považuje za nadbytečné podrobně opakovat argumentaci krajského soudu, s jejíž věcnou správností se ztotožnil, a námitky stěžovatele proto vypořádá obecně.

[19] Pokud jde o první okruh kasačních námitek, vážící se k nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, je třeba poukázat na to, že tyto námitky zevrubně vypořádal v napadeném rozsudku již krajský soud. Ten sice skutečně připustil, že odůvodnění napadených rozhodnutí jsou „nadmíru strohá“ a na samé hranici přezkoumatelnosti, avšak současně uvedl, že je třeba vzít v úvahu to, že rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří s rozhodnutím správního orgánu I. stupně jeden celek a že nedílnou součást odůvodnění správních rozhodnutí v daném případě představují i odůvodnění závazných stanovisek dotčených orgánů na úseku územního plánování. S tímto hodnocením se kasační soud plně ztotožňuje. Jak uvádí judikatura Nejvyššího správního soudu (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS), správní řízení a jednotlivá rozhodnutí tvoří jeden celek, na rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně je nutné nahlížet v jejich souhrnu. Pokud se žalovaný ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně, přičemž také závazné stanovisko dotčeného orgánu bylo v rámci odvolacího řízení přezkoumáno nadřízeným správním orgánem, nebylo důvodu, aby žalovaný podrobně a znovu veškerou argumentaci, která zazněla v prvostupňovém rozhodnutí a v obou závazných stanoviscích, opakoval.

[20] Správní rozhodnutí pak byla založena i na dostatečných důvodech, resp. Na skutečnostech, které mají dostatečnou oporu ve správním spisu. Ty správní orgány zjistily nejen z předložených listin, ale také v rámci kontrolní prohlídky (protokol ze dne 24. 9. 2019) a místního šetření (protokol ze dne 27. 5. 2020), při nichž byla pořízena fotodokumentace staveb. Stěžovatel si ostatně protiřečí, pokud v kasační stížnosti na jedné straně uvádí, že správní orgány dospěly k rozhodnutím bez toho, že by provedly „ohledání“ na místě samém, na druhé straně však připouští, že zpochybněné závěry učinili sami úředníci pouze na základě místního šetření. Jak je patrné z odůvodnění napadeného rozsudku, s těmito zjištěními pracoval i krajský soud v částech odůvodnění, v nichž hodnotil soulad staveb s územním plánem (body 47 až 49 rozsudku). Ostatně věcná argumentace stěžovatele v žalobě i kasační stížnosti svědčí o tom, že mu důvody zamítnutí žádosti o dodatečné povolení obou staveb jsou dostatečně zřejmé.

[21] Kasační námitka stěžovatele, že řízení o jeho žádostech byla nesprávně spojena do jednoho řízení, je pak nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji neuplatnil v řízení před krajským soudem.

[22] Stěžovatel konečně namítá, že krajský soud pochybil, pokud neprovedl důkaz znaleckým posudkem. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu však platí, že soud nemá povinnost provést každý, účastníkem řízení navržený důkaz, pokud ve svém rozhodnutí vysvětlí, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008-108). Krajský soud v napadeném rozsudku vysvětlil, že k posouzení souladu stavby s územním plánem jsou odborně vybaveny právě dotčené orgány, které v řízení vydaly závazná stanoviska, a s ohledem na to považoval vyhotovení znaleckého posudku za nadbytečné (bod 14 rozsudku). Kasační soud se s tímto hodnocením plně ztotožňuje.

[23] Další okruh stěžovatelových námitek se vztahuje k nezákonnosti napadeného rozsudku, tedy nesprávnému posouzení rozporu obou staveb s územním plánem. Stěžovatel však pouze opakuje argumentaci, kterou uplatnil ve správním řízení a v žalobě. S ní se však krajský soud vypořádal v bodech 46 až 50 napadeného rozsudku a stěžovatel proti jeho závěrům nestaví žádné nové argumenty. Nejvyšší správní soud proto pouze stručně opakuje, že důvodem zamítnutí žádostí o dodatečné povolení staveb byl jejich nesoulad s územním plánem obce Ptice, tedy skutečnost, že stavby se nacházejí na pozemcích, které jsou regulovány jako zemědělská plocha, resp. se jedná co do druhu pozemku o ornou půdu. Kasační soud se pak ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, který odmítl tvrzení stěžovatele, že se jedná toliko o stavebnicový a kdykoliv rozebratelný systém, a podle kterého jsou naopak sloupy oplocení pevně ukotveny v betonovém základu (viz projektovou dokumentaci). Lze tedy souhlasit i s hodnocením, že se jedná o pevné oplocení se základem, jehož umístění je v dané ploše podle územního plánu nepřipustné.

[24] Stejně tak stěžovatel v kasační stížnosti nikterak nevyvrátil závěr krajského soudu, podle něhož ničím nedoložil, že by se na daném pozemku nacházela již před 50 lety skládka odpadu a že by byl nyní pozemek ohrožen půdní erozí. Rovněž kasační soud nenalezl ve správním spise doklady, které by osvědčovaly tato stěžovatelova tvrzení. Lze sice souhlasit s tím, že faktický stav pozemků zjevně v současnosti neumožňuje jejich zemědělské využití jako orné půdy, což je zřejmé i z pořízené fotodokumentace. To však neznamená, že na nich lze uskutečňovat jakoukoliv výstavbu v rozporu s územním plánem a ochranou zemědělského půdního fondu. Tento faktický stav musí stěžovatel nejprve uvést do souladu se stavem formálním, nikoliv pokračovat v živelné přeměně pozemků stavební činností.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, a Nejvyšší správní soud proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu

pokračování

nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. září 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu