



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Z. V.**, zast. Mgr. Ondřejem Havránkem, advokátem se sídlem U Skleníků 1536/14b, Havířov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2019, č. j. MSK 115711/2019, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 3. 2021, č. j. 22 A 95/2019-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2019 č. j. MSK 115711/2019, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti výroku I. rozhodnutí Magistrátu města Frýdek-Místek ze dne 7. června 2019, č. j. MMFK 88000/2019, jímž byla zamítnuta žádost o dodatečné povolení stavby zpevněné plochy na pozemku p. č. X v k. ú. B. (dále jen „zpevněná plocha“).

[2] V úvodu žaloby žalobkyně zrekapitulovala, že v dané věci rozhodoval správní orgán prvního stupně již jednou, a to rozhodnutím ze dne 17. 12. 2018, č. j. MMFM 176013/2018, které bylo žalovaným na základě odvolání žalobkyně zrušeno a věc vrácena k novému projednání. Žalovaný zavázal stavební úřad právním názorem, že a) musí mít za prokázané, že se jedná o stavbu či její změnu, která podléhá projednání dle zákona č.

183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“) a musí odůvodnit, proč, respektive podle jakého ustanovení stavebního zákona zpevněnou plochu považuje za stavbu, b) musí uvést, jaké rozhodnutí by stavba či její změna vyžadovala pro svou realizaci, zda by vyžadovala územní rozhodnutí či stavební povolení, jakému režimu dle stavebního zákona podléhá a proč ji bylo potřeba v daných řízeních projednat.

[3] Krajský soud v záhlaví citovaným rozsudkem č. j. 22 A 95/2019-46 (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu zamítl.

[4] Podle soudu žalovaný řádně odůvodnil, proč zpevněnou plochu považuje za stavbu. Dále se soud ztotožnil s posouzením zpevněné plochy jako stavby – žalovaný správně uvedl, že záměr může být stavbou i tehdy, pokud se neuplatní ustanovení o zastavěné ploše stavby podle § 2 odst. 7 stavebního zákona. Podstatné je, že záměr vznikl stavební či montážní technologií, což bylo prokázáno. Podle soudu termíny stavba a zastavěná plocha nelze vzájemně podmiňovat. Napadené rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněno i ve vztahu k aplikaci § 103 odst. 1 písm. e) bodu 17 stavebního zákona. Žalovaný podřadil předmětnou zpevněnou plochu podle její povahy pod toto ustanovení a dospěl k závěru, že zpevněná plocha nevyžaduje stavební povolení či ohlášení, současně ji však nelze umístit bez územního souhlasu.

[5] Krajský soud dále neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že regulativ maximálního rozsahu zastavitelnosti pozemku ve výši 30 % z celkové plochy pozemku se vztahuje až na nově vymezené pozemky. Naopak z územního plánu obce Bruzovice měl za prokázané, že se tento regulativ vztahuje na všechny pozemky s využitím plochy smíšené obytné, mezi něž patří i pozemek, na kterém je umístěna předmětná zpevněná plocha. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu pak krajský soud taktéž nepřisvědčil námitce žalobkyně, že zastavitelnost pozemku by měla být dána územním plánem platným ke dni realizace stavby. Pro stavební úřad je totiž rozhodný právní stav ke dni vydání rozhodnutí, nikoliv ke dni podání žádosti. Námitku, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zúžil definici tzv. terénní úpravy dle § 3 odst. 1 stavebního zákona na úpravy nestavebního charakteru, přičemž zákon jako příklad terénní úpravy uvádí rovněž skladovací a odstavné plochy, krajský soud odmítl jako opožděnou.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), požaduje jej zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení krajskému soudu.

[7] Stěžovatelka má za to, že vypořádání jejích žalobních námitek krajským soudem bylo nedostatečné, přehnaně úsporné, a napadený rozsudek je tak nepřezkoumatelný. Stěžovatelka také namítá, že neuplatnila opožděně námitku, že napadeným rozhodnutím žalovaný zúžil výklad pojmu terénní úprava, neboť touto argumentací stěžovatelka reagovala na argumentaci žalovaného ve vyjádření k žalobě.

pokračování

[8] Podle stěžovatelky zpevněná plocha stavbou ve smyslu stavebního zákona není. Vychází zejména ze systematického výkladu § 2 stavebního zákona. Jednotlivé odstavce tohoto ustanovení nelze dle názoru stěžovatelky vykládat odděleně bez souvislosti s ostatními, jak činí v napadeném rozsudku krajský soud a jak činil také žalovaný. Stěžovatelka souhlasí, že pojem stavby je vymezen v § 2 odst. 3 stavebního zákona, nicméně s identickým pojmem stavby pracuje také § 2 odst. 7 stavebního zákona, který vymezuje zastavěnou plochu pozemku. Ze znění citovaného ustanovení je přitom zcela zřejmé, že stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 ve spojení s § 2 odst. 7 stavebního zákona, které nelze vykládat odděleně, popřípadě stejnému pojmu přiřazovat jiný význam, se stavbou z pohledu stavebního zákona rozumí pouze stavby mající obvodovou konstrukci či svislé konstrukce, popřípadě mající střešní konstrukci. Jinak řečeno, jiné plochy či předměty bez těchto parametrů umístěné na pozemku nepředstavují zastavěnou plochu, a nemohou tedy být ani považovány za stavbu ve smyslu stavebního zákona. Zpevněná plocha stěžovatelky žádnou z vyjmenovaných konstrukcí vybavena není, proto nemůže být stavbou ve smyslu stavebního zákona.

[9] Stěžovatelka dále opakuje, že územní plán obce Bruzovice hovoří k výměře pozemků a jejich zastavitelnosti pouze o stavebních pozemcích nově oddělovaných. Nadto i s ohledem na další požadavky nově oddělovaných pozemků splňuje pozemek stěžovatelky maximální možnou míru zastavitelnosti co do absolutní hodnoty rozměru pozemku podle nového územního plánu, stejně jako relativní zastavitelnost podle původního územního plánu. Předmětná zpevněná plocha stěžovatelky také není v rozporu s cílem regulace zastavitelnosti pozemků, kterým je zajištění schopnosti pozemku vstřebávat vodu – předmětná zpevněná plocha totiž dle stěžovatelky schopnost vstřebávat vodu naopak ještě zvyšuje. Dále uvádí, že obecně o plochách obytných smíšených hovoří územní plán pouze v odůvodnění, zatímco v textové části se o regulativu zastavitelnosti pro plochy smíšené obytné nehovoří. Z odůvodnění přitom nelze vycházet, pokud regulativ není obsažen v závazné části územního plánu.

[10] Konečně stěžovatelka opětovně zpochybňuje, že by zpevněná plocha odpovídala vymezení ploch uvedených v § 103 odst. 1 písm. e) bodu 17 stavebního zákona – nejedná se o odstavnou, manipulační, prodejní, skladovou nebo výstavní plochu, ale zpevněnou plochu, která je pouhou stavební úpravou.

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

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost **není důvodná** [§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.].

[14] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť z něj je patrné, jakým způsobem se krajský soud vypořádal

s námitkami stěžovatelky, které skutečnosti vzal za základ odůvodnění napadeného rozsudku a kterým skutečností naopak nepřisvědčil.

[15] Stěžovatelka kasační stížností zpochybňuje, že předmětná zpevněná plocha je stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního řádu. Tato námitka je nedůvodná. Obdobnou argumentací, podle které neměla být zámková dlažba stavbou, se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 6. 2015, č. j. 7 As 119/2015-31, v němž uvedl, že „*rozhodující pro posouzení, zda je určité dílo stavbou ve smyslu ust. § 2 odst. 3 věty první stavebního zákona, je způsob jeho vzniku. Vzniká-li stavební nebo montážní technologií, jedná se o stavbu. Zatímco pouhé položení stavebních dílů na pozemek proto zpravidla nebude stavbou ve smyslu citovaného ustanovení (viz např. stěžovatelem zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2003, č. j. 31 Ca 24/2002 - 27, publikovaný pod č. 93/2004 Sb.NSS), výsledek záměrné lidské činnosti vyžadující určitou míru stavebně technických znalostí a dovedností je již nutno považovat za stavbu.*“

[16] V nyní projednávané věci skutečnost, že zámková dlažba vznikla stavební a montážní technologií, není mezi účastníky sporná. Stěžovatelka ostatně sama uvádí v prvním odstavci na straně 3 kasační stížnosti, že má za to, že předmětná zpevněná plocha není stavbou, „*byť vznikla stavební, nebo spíše v tomto případě montážní technologií*“. S ohledem na právní názor vyslovený již dříve Nejvyšším správním soudem tak v nyní projednávané věci nelze než dospět k závěru, že předmětná zpevněná plocha byla stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona. Z toho důvodu nepovažoval Nejvyšší správní soud ani za relevantní vypořádávat otázku včasnosti uplatněné žalobní námitky vztahující se k tvrzení, že žalovaný dostatečným způsobem neodůvodnil, proč vyloučil, že by zpevněná plocha měla povahu pouhé terénní úpravy – pokud totiž není mezi účastníky řízení sporu o tom, že zpevněná plocha vznikla stavební nebo montážní technologií, nelze ji než posoudit ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu jako stavbu podle § 2 odst. 3 stavebního zákona; logicky tak vůbec nelze uvažovat o tom, že by zpevněná plocha byla pouhou terénní úpravou podle § 3 stavebního zákona.

[17] Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani kasační námitku vztahující se k systematickému výkladu pojmu „stavba“ ve stavebním zákoně. Podle stěžovatelky by se pojem stavba měl vykládat v souladu s definicí „zastavěné plochy stavby“ podle § 2 odst. 7 stavebního zákona. Takový výklad je však v rozporu se systematickým výkladem stavebního zákona. Jakkoliv je totiž pojem zastavěná plocha stavby definován průměty svislých konstrukcí do půdorysu, resp. v případě zastřešených staveb bez obvodových konstrukcí průmětem střešní konstrukce, ze systematiky stavebního zákona je zjevné, že ne každá stavba musí mít nezbytně zastavěnou plochu. To vyplývá mj. ze znění např. § 103 a § 104 stavebního zákona, v nichž je rozsah staveb povolovaných ve zjednodušeném režimu vymezen zastavěnou plochou vždy pouze tehdy, pokud se jedná o stavbu s podlažími, resp. stavby definované určitou výškou [např. § 103 odst. 1 písm. e) body 1, 2, 3 nebo § 104 odst. 1 písm. b), c), d.) stavebního zákona], zatímco jiné stavby buď rozlohu definovanou nemají [např. § 103 odst. 1 písm. e) body 4, 5, 6, 7 nebo 8 stavebního zákona] nebo mají rozlohu definovanou **výměrou či objemem**, nikoliv zastavěnou plochou [§ 103 odst. 1 písm. e) body 11, 12, 13 nebo 17 stavebního zákona]. Je tak zjevné, že celá řada staveb podle stavebního zákona nemá zastavěnou plochu, přesto jsou stavbou ve

pokračování

smyslu stavebního zákona, jestliže splňují definici stavby podle § 2 odst. 3 stavebního zákona.

[18] Nejvyšší správní soud pak dále ve své judikatuře systematiku výkladu pojmů stavba, zastavěná plocha a zastavitelnost pozemku doplnil právním názorem, podle něhož „*pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování je třeba chápat zastavěnou plochu jako plochu pod půdorysem jakékoli stavby ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, bez ohledu na to, jestli má podlaží*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2021, č. j. 6 As 288/2021-41). Pojmy stavebního zákona je potřeba vykládat tak, že stavbou je každá stavba splňující podmínky § 2 odst. 3 stavebního zákona, bez ohledu na to, zda tato stavba má či nemá zastavěnou plochu ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona. I pokud však stavba nemá zastavěnou plochu podle § 2 odst. 7 stavebního zákona, nebrání to tomu, aby se plocha pod půdorysem této stavby započítávala do limitu zastavitelné plochy vymezeného územním plánem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona. Přesně takovou stavbou je i v nyní projednávané věci zpevněná plocha.

[19] Konečně neshledává Nejvyšší správní soud důvodnou ani námitku, kterou stěžovatelka rozporovala to, že žalovaný hodnotil podmínky pro udělení územního souhlasu s umístěním zpevněné plochy prizmatem územního plánu obce Bruzovice, ve znění změny č. 1, účinné od 6. 1. 2017. K obecné použitelnosti územního plánu účinného ke dni vydání rozhodnutí stavebního úřadu a odlišného od územního plánu účinného v době umístění stavby již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, uvedl, že „*pro rozhodnutí o návrhu na umístění stavby je rozhodný právní a skutkový stav v době jeho vydání. Pokud došlo po podání návrhu na vydání rozhodnutí o umístění stavby ke změně územně plánovací dokumentace, je podkladem pro vydání územního rozhodnutí (§ 37 odst. 1 zákona stavebního zákona z roku 1976) již tato změněná územně plánovací dokumentace, nikoliv ta, která platila v době podání návrhu.*“

[20] Pro aplikaci tohoto závěru na nyní projednávanou věc přitom není rozhodná skutečnost, že byl vysloven za účinnosti předchozí právní úpravy umísťování staveb, neboť se v tomto ohledu (tedy v povinnosti posoudit soulad umístění stavby s územně plánovací dokumentací) právní úprava nezměnila. Stavební úřad tak postupoval správně, pokud posoudil soulad zpevněné plochy s pravidly územního plánu účinného v době vydání rozhodnutí.

[21] Ani námitky, že se regulativ zastavitelnosti území v maximální míře 30 % z celkové plochy pozemku vztahoval pouze k nově odděleným pozemkům a že obecný regulativ zastavitelnosti území v maximální míře 30 % z celkové plochy, platící pro plochy smíšené obytné, není uveden v závazné části územního plánu účinného od 6. 1. 2017, ale pouze v odůvodnění, nejsou důvodné. Územní plán obce Bruzovice, dostupný na jejích webových stránkách, obsahoval obecný regulativ maximální zastavitelnosti pozemku ve výši 50 % z celkové plochy pro všechny plochy smíšené obytné již v textové části původního územního plánu z roku 2009 (strana 19). Změna této maximální zastavitelnosti pozemku z 50 % na 30 % celkové plochy pozemku je pak obsažena přímo v textové části změny č. 1, účinné od 1. 6. 2017, konkrétně na straně 14. Změna regulativu maximální zastavitelnosti pozemku se tak projevila přímo do textové části územního plánu, nikoliv pouze do odůvodnění změny č. 1, jak tvrdí stěžovatelka. Z textové části

územního plánu ve znění účinném od 1. 6. 2017 je také zjevné, že se regulativ zastavitelnosti pozemku vztahuje ke všem plochám smíšeným obytným. Dodatek minimální výměry nově oddělovaných pozemků a jejich maximální zastavitelnosti je pak pouze doplněním tohoto obecného regulativu pro pozemky, které mají oddělením teprve vzniknout.

[22] Stěžovatelka přitom v kasační stížnosti nečiní sporným, že podmínku maximální zastavitelnosti pozemku ve výši 30 % nesplňuje. S ohledem na výše uvedené je také zjevné, že nedůvodnou je kasační argumentace stěžovatelky, podle které splňuje maximální zastavitelnost území v absolutní hodnotě (tedy v zastavěné ploše, stanovené nikoliv v procentech, ale v m²). Územní plán nelze vykládat tak, že pro všechny pozemky s využitím plochy smíšené obytné je nově stanovena minimální rozloha 1 500 m², a tudíž je vlastně územním plánem stanovena maximální míra zastavitelnosti na 500 m² (tj. 30 % z 1 500 m²). Územní plán definuje maximální zastavitelnost pozemku relativní hodnotou 30 % z celkové plochy. Tuto hodnotu stěžovatelka u pozemku, na němž postavila předmětnou zpevněnou plochu, nesplňuje. Závěr, že předmětná zpevněná plocha nesplňuje požadavky územního plánování, je uveden taktéž v průvodní zprávě k žádosti o dodatečné povolení předmětné zpevněné plochy.

[23] Konečně pouze stručně Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud stavební úřad kvalifikoval zpevněnou plochu stěžovatelky jako stavbu podle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 17 stavebního zákona, učinil tak ve prospěch stěžovatelky. V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud již dospěl k závěru, že předmětná zpevněná plocha je stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona. K legálnímu umístění stavby podle stavebního zákona je však za standardních podmínek potřeba nejprve rozhodnutí o umístění stavby (a případně i rozhodnutí o změně využití území) a stavební povolení. Stavební zákon dále stanovuje výjimky z tohoto přísného režimu povolování staveb pro určité typy staveb. Tyto výjimky jsou stanoveny např. v § 79, § 103 nebo § 104 stavebního zákona a umožňují povolovat stavby ve zjednodušeném řízení. Pokud by tedy stavební úřad kvalifikoval předmětnou zpevněnou plochu jako stavbu nevyžadující ohlášení ani stavební povolení a nevyžadující územní rozhodnutí o umístění stavby, ale pouze územní souhlas, kvalifikoval tak stavbu k povolení ve zjednodušeném řízení. Pokud by to neučinil, musela by stěžovatelka žádat o dodatečné povolení stavby ve standardním „přísném“ režimu.

[24] Nadto je potřeba uvést, že i pokud by sloužila zpevněná plocha k účelu uvedenému stěžovatelkou, tedy k příjezdu vozidlem k rodinnému domu, stále by se jednalo svou povahou o manipulační a odstavnou plochu, neboť i manipulace s vozidlem a odstavení vozidla je manipulační a odstavnou činností. Stavební úřad tak posoudil předmětnou zpevněnou plochu jako stavbu podle § 103 odst. 1 písm. e) bodu 17 stavebního zákona správně, a zároveň tím kvalifikoval stavbu k povolení ve zjednodušeném řízení. Stěžovatelka přitom nenamítá, že by se mělo jednat o stavbu nevyžadující stavební povolení, ohlášení, územní souhlas ani územní rozhodnutí (tedy bez jakékoliv ingerence veřejné moci při umisťování stavby) – namítá, že se vůbec nejedná o stavbu, což však již Nejvyšší správní soud vyloučil.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[25] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední s. ř. s.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. prosince 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu