



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobců: **a) J. S., b) Z. S.**, oba zastoupeni Mgr. Janem Šarmanem, advokátem se sídlem Pekárenská 330/12, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 449/3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2020, č. j. JMK 56530/2020, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. D., II) J. D., III) R. D., IV) J. D., V) Ing. P. H.**, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2022, č. j. 30 A 71/2020-84,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2022, č. j. 30 A 71/2020-84, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Židlochovice, odboru životního prostředí a stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 23. 4. 2019, č. j. OZPSU/10541/2018-SK, kterým žalobcům podle § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“), nařídil odstranění stavby voliéry pro chov exotického ptactva (konkrétně šlo o papoušky) na pozemku p. č. X, k. ú. Blučina, postavené v rozporu se stavebním povolením.

[2] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Krajský soud dospěl k závěru, že neobstojí část argumentace správních orgánů ohledně rozporu dané stavby s územním plánem obce z hlediska využití stavby, jelikož z podkladů správního spisu nevyplývá jimi tvrzený výslovný zákaz staveb pro chov hospodářských zvířat, ani v nich není výslovně uvedena přípustnost využití stavby pro bydlení v rodinných domech s doplňkovými stavbami pouze pro chov drobného hospodářského zvířectva v rozsahu pro vlastní potřebu rodiny.

[3] Naopak se ztotožnil se závěrem správních orgánů v tom, že z regulativu územního plánu obce jednoznačně vyplývá nepřipustnost využití dané plochy pro stavby a činnosti, které by se mohly dostat do střetu s bydlením z důvodu hluku. Plochy bydlení jsou totiž primárně vymezovány za účelem zajištění podmínek pro bydlení v kvalitním prostředí umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel.

[4] Co se týče hlučnosti stavby, krajský soud žalobcům přisvědčil, že ochrana před hlasovými projevy zvířat není zájmem chráněným orgánem ochrany veřejného zdraví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), jelikož tento zákon neupravuje podmínky ochrany lidí před působením hlasových projevů zvířat. Krajský soud nicméně připomenul, že v dané ploše jsou jako nepřipustné obecně zakázány stavby a činnosti, jejichž negativní účinky na okolní prostředí se mohou dostat do střetu s bydlením z důvodu hluku. Pokud hladina hluku naměřená v roce 2006 akreditovanou zkušební laboratoří zjistila překračování limitů hluku, jež jsou stanoveny z důvodu ochrany zdraví, je zřejmé, že daný zdroj hluku odporuje regulativu stanovenému v územním plánu obce. Krajský soud proto označil za správnou úvahu správních orgánů o nadměrném obtěžování hlukem pocházejícím ze stavby patřící žalobcům. Nadměrnému obtěžování hlukem nasvědčují i podání občanů obce a zápis z ústního jednání ze dne 23. 9. 2005. Hlasový projev zvířete je imisí vnikající na pozemek jiného vlastníka, která může v míře nepřiměřené místním poměrům podstatně omezovat užívání pozemku. Smyslem řízení o odstranění stavby či řízení o dodatečném povolení stavby je mimo jiné i zabránit vzniku imisí ve smyslu § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Správní orgány proto byly oprávněny posoudit, zdali důsledky dané stavby mají za následek zhoršení kvality prostředí ve smyslu regulativu územního plánu obce.

[5] Krajský soud na závěr neshledal důvodnou námitku porušení vlastnického práva žalobců a nečinnosti stavebního úřadu, jelikož žaloba směřovala proti rozhodnutí správního orgánu a jeho případná nečinnost při vydávání rozhodnutí, respektive nedodržení pořádkových lhůt nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, pro kterou by bylo třeba přistoupit k jeho zrušení.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelé v žalobě z důvodu svévolného vyloučení exotického ptactva z chovu drobného hospodářského zvířectva požadovali, aby krajský soud rozhodl, zda lze zájmový chov exotického ptactva pokládat za chov drobného hospodářského zvířectva a zda je o tomto oprávněn rozhodovat kterýkoliv stavební úřad. Touto zásadní otázkou se však krajský soud nezabýval. Ve stejné lokalitě byly řádně povoleny a zkolaudovány stejné voliéry pro chov exotického ptactva. Krajský soud se tak neřídil žalobním petitem, který po něm požadoval, aby rozhodl o tom, zda je zájmový chov exotického ptactva rovný chovu drobného domácího zvířectva a zda si tuto otázku může posoudit stavební úřad sám.

pokračování

[8] Tvzení občanů obce o tom, že jejich chov papoušků převyšuje povolenou hranici hluku, nemá oporu v právních předpisech. Jak sdělila Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje, vzhledem ke změně právní úpravy již nejsou měření hluku z roku 2006 platná. Dle nyní platné právní úpravy nejsou hlasové projevy zvířat zájmem chráněným orgánem ochrany veřejného zdraví podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Hlasové projevy zvířat představují faktor, který nelze kvalifikovat a nelze pro něj použít limity uvedené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“). Jelikož hladina hluku již dnes není platnými předpisy stanovena, nemůže být ani překračována. Stavební úřad proto neměl zákonné důvody pro zamítnutí dodatečného povolení dané stavby a nařízení jejího odstranění.

[9] Krajský soud správně uvádí, že neobstojí argumentace správních orgánů týkající se rozporů dané stavby s územním plánem obce. Krajský soud se přesto ztotožnil s nepřipustností využití dané plochy pro stavby a činnosti, které by se mohly dostat do střetu s bydlením mimo jiné z důvodu hluku. Takový závěr nevychází z prokázaných skutečností, které krajský soud uvedl v bodech 37., 38. a 39. napadeného rozsudku, naopak odporuje jiným skutečnostem, které jsou navíc doloženy důkazy. Krajský soud konstatuje, že došlo k prokazatelnému překročení limitů hluku upravených nařízením vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 148/2006 Sb.“). Nebere však v úvahu, že dle nyní platné právní úpravy nejsou hlasové projevy zvířat zájmem chráněným orgánem ochrany veřejného zdraví. Bez stanovení limitů zákonem nebo vyhláškou nelze určit, jaká úroveň hluku je obecným obtěžováním. Krajský soud navíc nerozlišuje, že některé stížnosti občanů jsou podávány z důvodu sousedské závisti.

[10] Krajský soud v bodě 47. napadeného rozsudku uvádí, že stěžovatelé neprokázali soulad dané stavby s územním plánem obce. Tuto povinnost však nemají. Stavební úřad je povinen v řízení o dodatečném povolení stavby postupovat v souladu s právními předpisy a prokázat, zda požadované dodatečné povolení stavby splňuje podmínky pro jeho vydání. Stěžovatelé doložili stavebnímu úřadu žádost, ke které přiložili potřebnou stavební dokumentaci. Přesto stavebnímu úřadu dané řízení trvalo patnáct let. Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu uvedeným v bodě 49. napadeného rozsudku, že rozpor způsobu využití stavby již sám o sobě představuje důvod pro odstranění stavby. Vlastník stavby má v případě rozporu charakteru stavby s územním plánem možnost požádat o dodatečné stavební povolení, což stěžovatelé učinili. Dané stanovisko prokazuje, že krajský soud byl neobjektivní a zaujatý při rozhodování o žalobě stěžovatelů. Neobjektivnost krajského soudu prokazuje i tvrzení uvedené v bodě 50. napadeného rozsudku, že samotná existence kladných stanovisek nemůže dokazovat, že daná stavba je přípustná. Pokud oprávněnost voliéry neprokazují závazná stanoviska, není zřejmé, co by její oprávněnost mělo prokázat.

[11] Žalovaný ani osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je

kasační stížnost přípustná. Dále posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti také důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatelé nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku shledávají v tom, že se krajský soud nezabýval otázkou, zdali je chov exotického ptactva možné podřadit pod chov drobného hospodářského zvířectva a zda je stavební úřad oprávněn si tuto otázku posoudit sám. Stěžovatelé v petitu žaloby mimo jiné navrhli, aby krajský soud rozhodl, že „*zájmový chov exotického ptactva je rovný chovu drobného domácího zvířectva*“ (mělo jít o III. výrok požadovaného rozsudku). Krajský soud v bodě 39. napadeného rozsudku konstatoval, že z územního plánu obce nevyplývá zákaz chovu exotického ptactva ani další závěry správních orgánů ohledně chovu hospodářského zvířectva. Krajský soud proto dospěl k závěru, že bez dalšího neobstojí závěry správních orgánů ohledně toho, že papoušky není možné považovat za hospodářská zvířata. Z tohoto důvodu nebyl povinen se dále zabývat otázkou, zdali lze exotické ptactvo (papoušky) považovat za drobná hospodářská zvířata, či nikoliv. Pro posouzení správnosti a zákonnosti rozhodnutí správních orgánů byl dle krajského soudu podstatný rozpor dané stavby s územním plánem obce z důvodu hluku, o čemž bude pojednáno níže. Krajský soud tedy nepochybil, když se nezabýval otázkou, zdali je exotické ptactvo možné podřadit pod pojem drobné hospodářské zvířectvo a zdali je stavební úřad oprávněn si tuto otázku posoudit sám. Pouze na okraj NSS podotýká, že dalšího odůvodnění nebylo třeba již proto, že tento žalobní petit požadovaný žalobci se zcela zjevně vymykal výrokovým možností předpokládaným v s. ř. s.

[15] Stěžovatelé považují za nezákonný závěr krajského soudu, že správní orgány v souladu se zákonem nařídily odstranit stavbu voliéry pro chov exotického ptactva (papoušků), kterou vystavěli v rozporu s původním stavebním povolením. Ze správního spisu vyplývá, že původní stavební povolení ze dne 30. 4. 1996 povolilo stavbu „přístřešek pro hospodářské nářadí“. Stěžovatelé poté v rozporu s tímto stavebním povolením změnili stavbu na voliéru pro chov exotického ptactva. Tuto skutečnost stavební úřad zjistil v rámci kolaudačního řízení dané stavby v roce 2004, a proto vyrozuměl stěžovatele o možnosti požádat o dodatečné povolení stavby. Tuto možnost stěžovatelé využili. Následně stavební úřad v roce 2005 zahájil řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) tehdy účinného stavebního zákona z roku 1976. Během tohoto řízení bylo provedeno kontrolní měření hluku, kterým bylo zjištěno, že hluk z voliéry překračuje noční i denní normy hluku. Řízení o odstranění stavby neprobíhalo od roku 2007 do roku 2018, kdy bylo zjištěno, že došlo k navýšení koncové voliéry přibližně o 1 m. Stavební úřad následně v roce 2019 vydal prvostupňové rozhodnutí o odstranění sporné stavby z důvodu jejího rozporu s územním plánem obce Blučina.

pokračování

[16] Mezi účastníky řízení není sporné, že se na projednávanou věc použijí ustanovení stavebního zákona z roku 1976, jelikož dané řízení bylo zahájeno přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve smyslu jeho přechodných ustanovení. Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 platí, že stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění *stavby nebo zařízení postaveného bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy, a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.*

[17] Dle konstrukce § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 má být stavba postavená bez stavebního povolení zpravidla odstraněna, což stavební úřad nenařídí jen tehdy, pokud stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž splnění by bylo jinak požadováno v rámci řízení o povolení stavby. Dané řízení je řízením zahájeným z moci úřední, jehož výsledkem je buď nařízení odstranění stavby, nebo její dodatečné povolení (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32). Důkazní břemeno ohledně splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese stavebník (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS).

[18] Nejvyšší správní soud si je vědom rozdílné povahy prokazování naplnění jednotlivých výše uvedených podmínek nezbytných pro dodatečné povolení stavby. Zcela na procesní aktivitě stavebníka je ponecháno například doložení určité výjimky vydávané k žádosti některým specializovaným správním orgánem. Pokud jde naopak o prokázání souladu dodatečně povolované stavby s územně plánovací dokumentací, zde bude obvykle role stavebníka méně náročná, neboť územně plánovací dokumentaci má k dispozici sám stavební úřad, a je tedy na něm, aby si soulad dodatečně povolované stavby s touto dokumentací posoudil (srov. rozsudek č. j. 3 As 35/2015-32).

[19] Stavební úřad v projednávané věci nařídil odstranění stavby voliéry pro její rozpor s územním plánem obce z důvodu hluku spočívajícího v hlasových projevech papoušků, kteří se v ní nacházejí. Dle stěžovatelů však nemohou být hlasové projevy zvířat (papoušků) považovány za nadměrný hluk, jelikož dle platné právní úpravy již nejsou zájmem chráněným orgánem ochrany veřejného zdraví. Krajský soud k této námitce uvedl v bodě 45. napadeného rozsudku, že v dané lokalitě jsou jako nepřípustné zakázány stavby, jejichž negativní účinky na okolní prostředí se mohou dostat do střetu s bydlením z důvodu hluku. Dále uvedl, že pokud naměřená hladina hluku provedená akreditovanou zkušební laboratoří překračovala limity hluku, jež jsou stanoveny z důvodu ochrany lidského zdraví, je zřejmé, že takový zdroj hluku odporuje regulativu stanovenému v územním plánu obce, jenž zakazuje všechny stavby, které by se mohly dostat do střetu s bydlením z důvodu hluku. O nadměrném obtěžování hlukem navíc dle krajského soudu svědčí i podání občanů obce a zápis z ústního jednání ze dne 23. 9. 2005.

[20] Stěžovatelům je třeba dát za pravdu, že hlasové projevy zvířat již nelze podle platné právní úpravy považovat za zájem chráněný orgánem ochrany veřejného zdraví. Tuto skutečnost ostatně potvrzuje i vyjádření Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje

ze dne 20. 8. 2018, které je založeno ve správním spise. V tomto vyjádření Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje uvádí, že jí provedené měření hluku z roku 2006 již není z důvodu změny právní úpravy platné. Pro regulaci hlasových projevů zvířat již totiž nelze použít obecné limity hluku. Toto vyjádření je v souladu s § 30 odst. 2 věty druhé zákona o ochraně veřejného zdraví, dle kterého jsou hlasové projevy zvířat výslovně vyloučeny z definice hluku. Tato část ustanovení nyní zní: *Hlukem se rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis. (...) Za hluk podle věty první se nepovažuje zvuk působený hlasovým projevem fyzické osoby, nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově, hlasovým projevem zvířete (...).*

[21] Tato výluka byla do zákona o ochraně veřejného zdraví vložena zákonem č. 267/2015 Sb., kterým se mění zákon o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, jenž nabyl účinnosti dne 1. 12. 2015. Předtím než bylo výslovné vyloučení hlasových projevů zvířat z definice hluku vloženo do zákona o ochraně veřejného zdraví, bylo uvedeno v § 2 písm. p) nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ve znění od 1. 11. 2011 do 29. 7. 2016, jako druh tzv. „sousedského hluku“ (podle něj se rozumí *sousedským hlukem hluk působený hlasovými projevy lidí a zvířat a činnostmi spojenými s běžným užíváním bytu, bytového domu, rodinného domu, stavby pro rodinnou rekreaci a pozemků k nim náležících*), na něž se uvedené nařízení podle svého § 1 odst. 2 písm. a) nevztahovalo. Toto nařízení je dle rozsudku NSS ze dne 22. 2. 2022, č. j. 7 As 135/2021-105, č. 4325/2022 Sb. NSS, jediným prováděcím předpisem, který definuje hygienické limity hluku, přičemž nerozlišuje limity hluku ve vztahu ke konkrétním ustanovením zákona o ochraně veřejného zdraví.

[22] Dle textace územního plánu obce Blučina, založeného ve správním spise, platí, že v dané lokalitě jsou *„nepřípustné veškeré stavby a činnosti, jejichž negativní účinky na okolní prostředí překračují nad přípustnou mez limity stanovené v souvisejících právních předpisech, protože funkce bydlení je zde primární, nelze připustit takové funkční využití, které by se mohlo dostat do střetu s bydlením – ať již z důvodu hluku, prašnosti nebo jiné zátěže“* (zvýraznění provedl NSS). Dle výše uvedeného rozsudku NSS č. j. 2 As 44/2005-116 platí, že otázka, zda vliv hluku produkovaného povolovanou stavbou nepřipustně snižuje pohodu bydlení, je věcí autonomního posouzení stavebního úřadu. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím shledal stavbu voliéry nepřipustnou pro nesoulad s požadavkem nerušeného bydlení v dané lokalitě z důvodu hluku, přičemž odkázal na § 1013 občanského zákoníku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k rozporu stavby voliéry s územním plánem z důvodu hluku uvedl, že daný rozpor spočívá v překročení hlukové zátěže, přičemž tento závěr založil na provedených měřeních hluku z roku 2003 a 2006. Hlukové limity jsou však nyní stanoveny pouze v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. a toto nařízení od 1. 1. 2011 nepovažuje hlasové projevy zvířat za hluk, a nestanoví pro něj proto limity.

[23] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, konstatoval, že ze zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, implicitně vyplývá zásada, že pro rozhodování správního orgánu je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání jeho rozhodnutí. Správní orgány proto nemohly v době svého rozhodování založit závěr, že stavba stěžovatelů je v rozporu s územním plánem z důvodu hluku, na tom, že podle zjištění z provedeného měření překračují hlasové projevy papoušků chovaných stěžovateli hlukové limity stanovené v zákoně o ochraně veřejného zdraví, respektive v prováděcím

pokračování

nařízení vlády, neboť tyto hlukové limity byly v době rozhodování stavebního úřadu a žalovaného již neplatné. Skutečnost, že hlasové projevy ptactva překračovaly limity v roce 2006, kdy proběhlo měření zkušební laboratoře, proto nemohla založit rozpor dané stavby s územním plánem obce v roce 2019, kdy rozhodoval stavební úřad.

[24] Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu shledal, že neobstojí závěr krajského soudu uvedený v bodě 45. napadeného rozsudku, že pokud naměřená hladina hluku provedená akreditovanou zkušební laboratoří v roce 2006 zjistila překračování limitů hluku, jež jsou stanoveny z důvodu ochrany lidského zdraví, je zřejmé, že zdroj tohoto hluku nutně odporuje regulativu stanovenému v územním plánu obce. Krajský soud totiž nemohl rozpor stavby s územním plánem obce založit na překročení již neplatných limitů hluku pro hlasové projevy zvířat. Co se týče odkazu stavebního úřadu na § 1013 občanského zákoníku, na který krajský soud upozornil v bodě 48. napadeného rozsudku, z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že závěr o nutnosti odstranění sporné stavby nezaložily na ochraně sousedů stěžovatelů dle občanského zákoníku, ale zejména na rozporu stavby s územním plánem obce, včetně odkazu na veřejnoprávní úpravu hlukových limitů.

[25] Z těchto důvodů NSS nezbylo nic jiného než napadený rozsudek zrušit. Výsledek řízení je především důsledkem toho, že měření hluku bylo provedeno již v roce 2006, ovšem stavební úřad pokračoval v řízení o odstranění stavby až od roku 2018, kdy platila již zcela jiná úprava ochrany před hlukem způsobovaným zvířaty. Přesto stavební úřad a následně žalovaný založili své závěry na měření hluku z roku 2006 a na posouzení překročení hlukových limitů podle úpravy, jež v době jejich rozhodování již neplatila, na což stavební úřad výslovně upozornila Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje ve vyjádření ze dne 20. 8. 2018.

[26] Je však třeba zopakovat, že územní plán výslovně požaduje, aby byl rozpor s územním plánem založen na překračování limitů stanovených v souvisejících právních předpisech. Těmi nejsou pouze zákon o ochraně veřejného zdraví a jej provádějící nařízení, ale zejména vyhlášky upravující obecné technické požadavky na výstavbu, jimiž však žalovaný ani krajský soud neargumentovali, ani na nich nestavěli své závěry ohledně rozporu dané stavby s územním plánem obce. Podle názoru NSS by však měly být zohledněny.

[27] Řízení o odstranění stavby stěžovatelů bylo zahájeno před rokem 2006, tedy v době platnosti vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění pozdějších předpisů, dle jejíhož § 4 odst. 1 platilo, že při umísťování staveb a jejich začleňování do území *musí být respektována omezení vyplývající z právních předpisů chránících veřejné zájmy, a předpokládaný rozvoj území, vyjádřený v územně plánovací dokumentaci, popřípadě v územně plánovacích podkladech. Umístění staveb musí odpovídat urbanistickému a architektonickému charakteru prostředí a požadavkům na zachování pohody bydlení. Umístěním stavby a jejím následným provozem nesmí být nad přípustnou míru obtěžováno okolí, zejména v obytném prostředí a ohrožována bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích.* Dle § 13 odst. 1 dané vyhlášky platilo, že *negativní účinky staveb a jejich zařízení na životní prostředí, zejména škodlivé exhalace, hluk, teplo, otřesy, vibrace, prach, zápach, znečišťování vod a pozemních komunikací a zastínění budov, nesmí překročit limity uvedené v příslušných předpisech.* Citované ustanovení obsahovalo odkaz na tehdy platný zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

[28] Výše uvedená vyhláška byla s účinností od 26. 8. 2009 zrušena a nahrazena vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 268/2009 Sb.“). Dle § 14 odst. 1 této vyhlášky platí, že stavba musí zajišťovat, aby hluk a vibrace působící na osoby a zvířata byly na takové úrovni, která neohrožuje zdraví, zaručí noční klid a je vyhovující pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat, a to i na sousedících pozemcích a stavbách. Uvedená vyhláška sice také odkazuje na nynější zákon o ochraně veřejného zdraví, činí tak nicméně pouze s ohledem na § 14 odst. 2. Pokud určitý hluk vyvolávaný stavbou nedosahuje hlukových limitů vycházejících ze zákona o ochraně veřejného zdraví, neznamená to automaticky, že jsou rovněž splněny podmínky § 14 odst. 1. Úvaha o tom, zda hluk vyvolávaný papoušky chovanými stěžovateli vyvolává dopady uvedené v § 14 odst. 1, již ovšem nyní nemůže být opřena o pouhé konstatování překročení jasně číselně stanovených a obecně platných hlukových limitů. Může být nicméně opřena o individualizovanou úvahu o tom, zda v daném konkrétním místě, s ohledem na povahu zástavby a konkrétní poměry v místě, vyvolává stavba, jež má být dodatečně povolena, hluk, který by ohrožoval zdraví, porušoval noční klid či byl nevyhovující pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat.

[29] Taková úvaha o souladu dané stavby s požadavky § 14 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb. se ostatně prolíná i se zohledněním nepřiměřenosti imisí dle § 1013 občanského zákoníku. Potřebnost jeho zohlednění i ve stavebním řízení zdůrazňuje i novější judikatura NSS. Konkrétně v rozsudku ze dne 18. 6. 2021, č. j. 5 As 145/2020 - 36, NSS zdůraznil k námitce podle § 1013 občanského zákoníku, že *„ačkoliv se jedná o námitku soukromoprávního charakteru, je relevantní i ve správním řízení. Správní orgán se tak nemůže spokojit s tím, že imise nepřekračují hygienické limity (...).“* Dále zde odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu, ze které vyplývá, že pokud má být imise nepřekračující veřejným právem stanovené limity shledána nepřiměřenou místním poměrům, měl by být dán zvláštní důvod, proč je v daném případě zapotřebí vyššího standardu ochrany obtěžovaného; jak uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, sp. zn. 22 Cdo 3859/2017: *„Pokud imise stíněním v daném případě nepřekračují veřejnoprávní limity, neznamená to sice, že imisní žalobě nemůže být vyhověno, pro vyhovění by ovšem měly být dány odpovídající důvody, které vyžadují pečlivé zvážení okolností konkrétního případu, protože lze vycházet primárně z předpokladu, že při dodržování veřejnoprávních norem zpravidla nepůjde ani o nepřípustnou imisi v režimu § 1013 odst. 1 o. z.“*

[30] Jednoduše řečeno, konstatování, že stavba stěžovatelů odporuje ve smyslu územního plánu limitům stanoveným v souvisejících právních předpisech, již sice podle nynější úpravy nemůže být opřena o prosté konstatování, že při měření hluku byly překročeny obecně číselně stanovené hlukové limity podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Může však být opřena o individualizovanou úvahu, zda hluk způsobovaný chovanými papoušky porušuje vzhledem ke konkrétním poměrům v daném místě požadavky § 14 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., přičemž lze zohlednit i případně uplatněnou námitku podle § 1013 občanského zákoníku.

[31] Jelikož neobstojí klíčový závěr krajského soudu ohledně důvodů rozporu dané stavby s územně plánovací dokumentací, NSS neshledal za potřebné, aby se vyjadřoval k dalším kasačním námitkám ohledně rozporů v napadeném rozsudku a zcela obecně namítané neobjektivnosti krajského soudu.

pokračování

[32] Pouze krátce se však vyjádří k námitce stěžovatelů, že nemají povinnost prokázat, že daná stavba je v souladu s územním plánem obce. Dle § 88 odst. 1 písm. b) věty druhé stavebního zákona z roku 1976 platilo, že odstranění stavby se nenařídí, *pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování (...)*. Dle rozsudku NSS ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013-43, leží důkazní břemeno ohledně splnění výše uvedené podmínky na stavebníkovi, protože zákonem předpokládaný stav byl porušen jeho počínáním, a lze po něm proto spravedlivě požadovat, aby on sám prokázal, že škodlivé následky jeho postupu nedosahují intenzity, která by vedla k porušení veřejných zájmů. Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatelé měli povinnost prokázat soulad stavby voliéry s územním plánem obce. Otázkou, zda tuto povinnost skutečně splnili, se nicméně bude muset znovu zabývat krajský soud v dalším řízení.

[33] V něm se bude muset vypořádat s otázkou, zda rozhodnutí o odstranění stavby ob stojí i poté, co z důvodu vyloučení hlasových projevů zvířat ze zákona o ochraně veřejného zdraví a předpisů jej provádějících již nelze konstatování o přílišné hlučnosti dodatečně povolované stavby opřít pouze o obecně stanovené hlukové limity, překročené při měření v roce 2006.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zrušil rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 9. března 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu