



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Faisala Husseiniho a Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. T. K.**, zastoupený Mgr. Zdeňkem Machem, advokátem se sídlem Dr. Skaláka 1447/10, Přerov, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2020, č. j. KUOK 91851/2020, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 24. 5. 2022, č. j. 65 A 101/2020-35,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Hranice (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím z 26. 2. 2020, č. j. OSUZPD/53303/19-9, dle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zamítl žádost žalobce o vydání dodatečného povolení již realizované stavby „*Zemědělská stavba – seník na pozemku parc. č. XA v katastrálním území S.n. L.*“ (dále jen „zemědělská stavba“ či „seník“), a to přízemní dvoulodní ocelové haly délky 28,5 m a šířky 9 m s pultovou střechou o max. výšce 5,2 m, železobetonovou podlahou o tloušťce 15 cm a výměrou 93,8 m², 30 cm silnými betonovými stěnami do výšky 1 m ze tří

stran a vnitřním členěním na části pro uskladnění sena, slámy, box pro veterinární prohlídky skotu a karanténní box pro uzavření nemocného dobytka.

[2] Stavební úřad uvedl, že mu nezbylo, než s ohledem na § 51 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „správní řád“), žádost bez dalšího zamítnout z důvodu existence nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování (Odbor rozvoje města, oddělení územního plánování Městského úřadu Hranice) ze 4. 11. 2019, č. j. ORM/54516/19-2 (dále jen „závazné stanovisko 1“) vydaného dle § 96b stavebního zákona. Podle něho je stavba z hlediska Územního plánu S. n.L. (dále jen „územní plán“) nepřijatelná, neboť se nachází v ploše, v níž je přípustné umísťovat *zařízení* zemědělské výroby sezónního charakteru, např. seníky, přístřešky, letní stáje, přenosná zařízení pro včely, nikoli však *stavby*. Dále orgán územního plánování poznamenal, že pozemek parc. č. XA je dotčen veřejně prospěšnou stavbou T51 (nadzemní a podzemní elektrické vedení) s možností vyvlastnění.

[3] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. V odůvodnění uvedl, že směřovalo-li odvolání žalobce proti obsahu závazného stanoviska, vyžádal si dle § 149 odst. 5 (pozn. – nyní odst. 7) správního řádu jeho potvrzení nebo změnu nadřízeným orgánem územního plánování, který je příslušný i k vypořádání žalobcových námitek. Jelikož nadřízený orgán územního plánování (Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor strategického plánování) dne 20. 5. 2020 pod č. j. KUOK 57039/2020 (dále jen „závazné stanovisko 2“) závazné stanovisko 1 potvrdil, nezbylo dle žalovaného, než odvolání zamítnout, neboť obsah stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně.

[4] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“), který v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl.

[5] Krajský soud se v první řadě věnoval problematice závazných stanovisek a jejich přezkumu v odvolacím řízení i v řízení před soudem. Konstatoval, že obsah závazného stanoviska dle § 149 správního řádu je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazné stanovisko je pak soudem, jakožto subsumovaný správní akt, přezkoumáváno v rámci přezkumu rozhodnutí, pro které bylo takové stanovisko podkladem. V této souvislosti se krajský soud věnoval interpretaci příslušných částí územního plánu, jak ji provedly orgány územního plánování. Přitom se ztotožnil s jejich závěrem, že zemědělskou stavbu nelze považovat za „*zařízení zemědělské výroby sezónního charakteru*“, což by v příslušné funkční ploše bylo dle územního plánu přípustné využití. Správní orgány dle krajského soudu správně posoudily rozdíl mezi pojmy *zařízení* a *stavba* dle stavebního zákona, resp. slovy územního plánu „*stavba pro zemědělství*“ a „*zařízení zemědělské výroby*“. Krajský soud se v rámci vlastních úvah zabýval také předchozí judikaturou zabývající se spornou povahou různých objektů. S přihlédnutím k této judikatuře a parametrům zemědělské stavby bylo třeba tuto stavbu považovat za „*stavbu pro zemědělství*“, nikoli za „*zařízení zemědělské výroby*“. Bylo tak již nadbytečné se věnovat tomu, zda lze danému objektu přisoudit adjektivum „*sezónní*“. Správní orgány také pojaly věc správně z pohledu úpravy obsažené v § 18 odst. 5 stavebního zákona a nedopustily se ani žádného jiného pochybení (zmínka o vyloučení vlivů antropogenní činnosti, návaznosti zastavitelných ploch a dotčení pozemku veřejně prospěšnou stavbou).

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy na tvrzení o nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[7] Stěžovatel tvrdí, že soud nesprávně posoudil termíny „stavba“ na straně jedné a „zařízení zemědělské výroby sezónního charakteru“ na straně druhé. Dle stěžovatele nelze souhlasit se závěrem žalovaného a krajského soudu, že seník není „zařízením“, nýbrž „stavbou“, a to z toho důvodu, že není naplněn prvek sezónnosti. Tento seník je totiž možné reálně využívat pouze v letním období; pro skladování sena nebo jiného krmiva v zimním období není stavěn. Navíc logisticky není možné do něj dopravovat krmivo pro zimní měsíce tak, aby byla pokryta celková spotřeba skotu. „Nesezónnost“ nelze dovozovat ani z toho, že seník není možné pravidelně přesunovat či rozebírat a znovu sestavovat v různá roční období. Pojem „zařízení“ by v této souvislosti neměl být vykládán extenzivně, neboť taková interpretace by zasáhla do stěžovatelových práv v rozporu se zásadami zakotvenými v čl. 2 odst. a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[8] Podle stěžovatele by nemělo zůstat bez povšimnutí, že seník vybudoval až poté, co si byl na příslušném odboru stavebního úřadu ověřit, že je v souladu s územním plánem. Ujistění, že tomu tak skutečně je, poskytla stěžovateli pracovnice stavebního úřadu – Ing. Hošťálková, tedy úřední osoba, která následně zahájila správní řízení o odstranění stavby. Nadto podal stěžovatel dne 10. 11. 2020 žádost o změnu územního plánu, přičemž pro případ, že by této žádosti bylo vyhověno, byl by seník již zcela jednoznačně v souladu s územním plánem.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Krajský soud se totiž přesvědčivě vypořádal s podstatou věci a námitkami stěžovatele. Správně tak zhodnotil, že postup stavebního úřadu i žalovaného byl souladný se zákonem, tedy že tyto správní orgány vycházely ze závazného stanoviska, na jehož závěry odkázaly. Obsah závazného stanoviska 1 i 2 krajský soud řádně posoudil.

[10] K námitce týkající se jmenované úřední osoby žalovaný sdělil, že jde, s odkazem na judikaturu, o irrelevantní argument. Rozhodné je, že stavba byla postavena bez stavebního povolení nebo jiného aktu stavebního úřadu. To sice nebrání její pozdější legalizaci, její existence však musí být v souladu s územně plánovací dokumentací. Podobné se týká i tvrzení o podání žádosti o změnu územního plánu. V současnosti přitom neprobíhá žádná z fází přípravy při projednávání územního plánu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] 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. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích

jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

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

[13] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že řízení před správními soudy, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno zásadou dispozicní. Jak vyplývá z konstantní judikatury, obsah a podoba kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu (např. rozsudky NSS z 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70, či z 18. 6. 2020, č. j. 1 Afs 47/2020 - 37). Je na stěžovateli, aby v kasační stížnosti specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu.

[14] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel nijak nezpochybňuje klíčovou úvahu krajského soudu, která stojí na závěru, že posuzovanou zemědělskou stavbu není možné považovat za „zařízení“, nýbrž že se jedná o „stavbu“. V tomto směru krajský soud, ve vazbě na formulace obsažené v územním plánu, provedl podrobnou analýzu obou dotčených pojmů. V návaznosti na závazná stanoviska a napadené rozhodnutí krajský soud zdůraznil v souvislostech přezkoumávané věci přednost pojmů stavebního práva před pojmoslovím obsaženým ve zvláštních předpisech, například veterinárních, na které se stěžovatel taktéž odvolával (body 14 a 15 napadeného rozsudku). Následně krajský soud provedl rozbor pojmu „stavba“ dle § 2 odst. 3 stavebního zákona a termínu „zařízení“ dle § 3 odst. 2 stavebního zákona, přičemž zohlednil judikaturu, která se věnovala tomu, jaké objekty naplňují pojmové znaky „stavby“ (body 17 až 19 napadeného rozsudku). (Podle územního plánu bylo ve vymezené funkční ploše přípustné využití „zařízení zemědělské výroby sezónního charakteru – např. seníky, přístřešky, letní stáje, přenosná zařízení pro včely“ a nepřípustné využití „stavby, zařízení a jiná opatření pro těžbu nerostů a zemědělství“.)

[15] Proti shora přiblíženým závěrům krajského soudu však stěžovatel neprezentuje žádnou relevantní oponenturu. Tu v relativně obecné rovině předkládá pouze k otázce přívlastku „sezónní“ u posuzovaného objektu, potažmo se jen zcela povšechně vymezuje vůči posouzení termínů „stavba“ a „zařízení“, činí tak ale opět s důrazem na slovo „sezónní“ („Nelze souhlasit se závěrem žalovaného nebo krajského soudu, že předmětný seník není ‚zařízením‘ nýbrž ‚stavbou‘ z důvodu, že není naplněn prvek sezónnosti.“). Krajský soud však výslovně uvedl, že řešení této otázky je nadbytečné (bod 21), a to také s ohledem na to, že i správní orgány se „zcela správně předně soustředily na odlišení pojmů stavba a zařízení“ (bod 16). Proto je stěžovatelova argumentace v tomto smyslu mimoběžná s rozhodovacími důvody krajského soudu.

[16] Nejvyšší správní soud tak, s ohledem na podobu kasační stížnosti (srov. bod [13] shora) pouze v obecné rovině konstatuje, že úvahy krajského soudu ohledně rozlišení objektů v podobě „staveb“ a „zařízení“ jsou podrobně odůvodněné a racionální. Pokud krajský soud, ve vazbě na závěry správních orgánů, definoval kritéria pro rozhraničení mezi oběma typy objektů (která, což je třeba znovu zdůraznit, stěžovatel přímo nerozporuje), pak do kategorie staveb (resp. slovy územního plánu „staveb pro zemědělství“) seník, s jeho vlastnostmi a parametry (srov. bod [1]), zařadil zcela logicky. V tomto kontextu

pokračování

pak nelze přisvědčit povšechné námitce týkající se porušení principů dle čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny při výkladu pojmu „zařízení“. Jednak by totiž musel Nejvyšší správní soud za stěžovatele podrobnější argumentaci a důvody nepřípustně domýšlet, jednak lze znovu zmínit, že proti vymezení pojmu „zařízení“ se stěžovatel soustředí důrazem na přívlastek „sezónní“, což však nebylo rozhodné ani pro závěry správních orgánů, ani krajského soudu.

[17] Stěžovatel uplatnil také námitku týkající se úřední osoby, Ing. Hošťálkové (viz bod [8]). Jde ovšem o argumentaci, která nebyla uplatněna v žalobě. Není tedy přípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s., dle kterého je dána nepřípustnost, pokud se kasační stížnost opírá o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, *ač tak učinit mohl*. Podobně irelevantní je pak také námitka týkající se žádosti o změnu územního plánu. Ani tu stěžovatel neuplatnil v žalobě, což je dáno i tím, že podání žaloby předcházelo datu, kdy měl stěžovatel danou žádost podat. Důležité také je, bez ohledu na další skutečnosti, to, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu..*

IV. Závěr a náklady řízení

[18] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému pak v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rozsah jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 9. srpna 2023

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu